

**MINISTERE
DES AFFAIRES ETRANGERES
DGCID – DCT – GGD**

**EVALUATION À MI-PARCOURS
« Projet de coopération avec le Fonds d'Equipement des Nations Unies au
Niger et en Mauritanie sur la problématique
"Décentralisation/développement local »**

RAPPORT FINAL

Colette Bessat
avec la collaboration de
José Trouvé
Sidi O. Med Lemine Kahlifou (Mauritanie)
Mahamadou Laouali (Niger)

novembre 2007



B & T
EVALUATIONS, ETUDES, PROJETS

27 rue du Planet - 74100 Annemasse - France - Code APE 7702 - N° Siret 379 696 933 000 17
Tél - 04 50 37 66 05 - E mail. < beth-evetpro@wanadoo.fr > - Fax - 04 50 38 00 10

SOMMAIRE

	page
Introduction	3
Synthèse générale	6
I- Le PACA (Mauritanie)	9
1- Rappel des objectifs et moyens du projet	
2- Etat des lieux des réalisations	
3- Analyse selon les critères d'évaluation	
4- Conclusions	
5- Propositions	23
II- Le PACURD (Niger)	26
1- Rappel des objectifs et moyens du projet	
2- Etat des lieux des réalisations	
3- Analyse selon les critères d'évaluation	
4- Conclusions	
5- Propositions	42
III- Enseignements d'ensemble	47
Management des projets	
Projets FENU, synergies avec les autres appuis à la décentralisation/ déconcentration et conditions d'une répliquabilité	
Récapitulatif des propositions et des responsabilités de mise en œuvre	50
ANNEXES	51

INTRODUCTION

Dans le cadre des engagements respectifs importants et durables du FENU et du MAE en matière d'appui au développement local et à la décentralisation, **le présent programme mobilisateur concrétise une volonté d'expérimenter une action commune** compte tenu des convergences d'orientation entre les deux instances de coopération au développement.

Pour le FENU, il s'agissait de poursuivre son action sur la base des expériences accumulées dans des projets précédents (au Niger avec l'implication dans le PADL de Nguigmi et de Mahaya comme dans nombre d'autres pays d'Afrique et en Mauritanie avec la mise en oeuvre du « programme Assaba » terminé en 2002).

Pour le MAE, ce soutien venait compléter le champ et les approches des appuis à la décentralisation et à la déconcentration déjà mis en oeuvre dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest . Cette contribution permettait en particulier de soutenir une démarche commune entre les collectivités et la société civile en complément des autres projets directement axés au profit des collectivités locales elles-mêmes ou des services de tutelle et d'appui-conseil déconcentrés de l'Etat (tant en formation qu'en capacités d'investissements).

Les deux projets comportent à la fois des points communs fondamentaux et quelques différences sensibles :

- *les points communs sont principalement :*

- * les options méthodologiques, en particulier l'accent sur l'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales, la participation et la concertation des populations locales et l'amélioration de la gouvernance locale, de la gestion transparente des biens publics locaux au service de l'intérêt général.

- * les quatre activités principales du projet dans chacun des deux pays à savoir :

- la définition du rôle des acteurs institutionnels locaux et les outils méthodologiques à utiliser en matière de développement local,
- le renforcement des capacités institutionnelles et techniques des acteurs locaux
- la mise en place des instruments financiers des collectivités locales pour améliorer les services de base
- l'évaluation et la capitalisation des démarches et des résultats pour impulser et influencer les politiques nationales de décentralisation.

- * des contextes géographiques et politiques relativement proches (zones éloignées de la capitale, pauvreté importante et grande faiblesse des ressources locales, faible structuration de la société civile, décentralisation récente avec le manque d'expérience et d'organisation des communes qui en découle naturellement tant en matière de maîtrise d'ouvrage que d'élaboration de projets, de concertation avec la société civile,...).

Les différences importantes entre les deux projets portent sur trois points :

- la zone d'action du projet : une vaste zone avec quatre départements sur 5 d'une région et 21 communes sur 26 en Mauritanie, une seule collectivité territoriale au Niger.
- l'insertion à titre complémentaire au Niger d'une composante micro-finances par le biais d'études et de formations.
- un pilotage de projet très centralisé en Mauritanie et à l'inverse très décentralisé au Niger.

Le protocole conclu entre les deux parties laisse au FENU l'entière responsabilité de la mise en oeuvre du programme et des deux projets, le MAE apportant par tranches sa

contribution pour la mise en œuvre des projets tels que définis au départ et tels qu'ils ont fait l'objet d'une convention entre le FENU et chacun des deux gouvernements concernés.

Le MAE conserve néanmoins la faculté et les moyens d'effectuer l'évaluation à moyen terme et le suivi du projet.

La présente évaluation à mi-parcours s'inscrit dans le déroulement d'ensemble du programme. Elle a en conséquence pour objectifs généraux :

- d'apprécier la pertinence du cadre logique des projets et des résultats obtenus (en particulier des Fonds d'Investissements),
- d'estimer et d'analyser les résultats obtenus et attendus pour chacune des activités
- d'examiner de façon critique le management du projet et les synergies avec les autres projets actifs en matière de décentralisation,
- d'examiner et d'analyser les conditions d'impacte et de pérennité des projets (appropriation des outils et démarches, diffusion des résultats, implication des partenaires...)
- de formuler des recommandations sur la base de ces observations et conclusions pour améliorer en particulier la dernière phase de mise en œuvre du programme.

Dans ces conditions, le présent rapport comportera trois parties ; les deux premières porteront sur la mise en œuvre du programme en Mauritanie puis au Niger ; la troisième abordera les points de réflexion comparée susceptibles d'apporter des enseignements plus généraux.

Pour chacun des deux pays, le rapport abordera successivement :

- 1- le rappel des objectifs et des moyens du projet
- 2- l'état des lieux des réalisations
- 3- l'analyse selon les critères d'évaluation
- 4- les conclusions qui se dégagent
- 5- les propositions qui paraissent utiles et réalistes.

Chacune des deux premières parties donnera lieu à une courte synthèse.

La troisième partie portera en particulier sur :

- le positionnement des projets parmi l'ensemble des appuis à la décentralisation, sur les synergies et les concertations avec l'ensemble des partenaires y compris les autres programmes et organisations du système des Nations Unies ;
- les conditions de répliquabilité des démarches et de diffusion des outils
- le management des projets (équipes, gestions, pilotage, procédures financières, système de programmation et de budgétisation).

Une synthèse générale est présentée en début de rapport.

Des annexes comprennent :

- d'une part des indications générales telles que les termes de référence de l'évaluation, le rappel de la méthodologie, le déroulement des missions, les personnes et structures rencontrées, les documents consultés et exploités, les cartes des zones concernées ;
- d'autre part diverses indications complémentaires et illustratives des analyses par pays ou des propositions.

Il convient de souligner que cette évaluation est une évaluation à mi-parcours effectuée à un moment précis. Elle prend en compte les situations et les faits au moment où elle est effectuée.

Evaluation, elle n'a pas vocation à redire et à analyser tout ce qui a été fait mais à aller à ce qui est significatif au regard des objectifs du projet et de son stade d'avancement.

Chargée d'apprécier l'ensemble des actions et composantes du projet, l'évaluation ne peut dans le temps imparti traiter dans tous les détails techniques chacun des points comme le ferait une mission de consultation spécialisée sur l'un ou l'autre point.

Il ne s'agit pas plus d'une mission d'appui technique comme sont amenées à le faire l'équipe régionale du FENU ou d'autres instances habilitées. L'évaluation à mi-parcours intervenant en cours d'action a pour mission de soulever des questions et de les analyser, de suggérer les pistes de solution aux responsables et partenaires du projet . Elle n'a pas à se substituer aux acteurs en charge de la mise en œuvre du projet à tous les niveaux.

Le plan retenu permet pour chaque pays de repartir des objectifs initiaux du projet, de faire le point sur l'avancement. Ce point est purement descriptif et non critique. C'est le troisième chapitre qui apprécie la situation en référence aux critères de base de l'évaluation à savoir la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la pérennité. C'est à ce stade que les questions sont soulevées, les points positifs sont soulignés, les problèmes sont répertoriés. Cette analyse conduit naturellement à des conclusions (chapitre 4). Les propositions en chapitre 5 sont élaborées en référence directe aux conclusions et aux analyses présentées dans le chapitre 3.

Il est ainsi possible de retrouver en permanence le déroulement logique d'observation et de réflexion qui justifie les propositions.

S'agissant de deux projets dont la logique et la construction sont quasiment identiques, dont le suivi et le financement sont communs (en ce qui concerne le FENU et le MAEDCT), il paraît intéressant pour tous de pouvoir participer à la réflexion sur l'ensemble et pas seulement pour l'un ou l'autre pays, de tirer des enseignements tant des points communs que des spécificités.

SYNTHESE GÉNÉRALE

Les deux projets (PACA et PACURD) conçus et mis en œuvre par le FENU font l'objet d'une forte contribution de la coopération française (MAE) ; ce soutien constitue le FSP mobilisateur évalué à mi-parcours dans le présent rapport.

Ces deux projets ont pour l'essentiel des objectifs identiques à savoir de créer les conditions qui favorisent un développement local durable dans une zone bien définie (la région de l'Assaba en Mauritanie et la ville de Diffa au Niger) et pour cela d'améliorer l'accès des populations aux services sociaux et infrastructures de base (responsabilités des communes) et d'appuyer les initiatives locales.

Il est prévu dans les deux cas que ces objectifs soient poursuivis au travers de 4 composantes (ou produits) d'activités :

- appui institutionnel (centré sur le rôle des différents acteurs et les outils de planification)
- renforcement des capacités (des communes, des STD et des acteurs de la société civile)
- mise en place d'instruments financiers (fonds de développement communal, fonds d'appuis aux initiatives locales et fonds de réserve)
- impact sur les politiques nationales par la capitalisation et la communication.

Le PACURD comprend en outre un volet complémentaire micro-finances centré sur les études, la formation et la concertation.

Prévu sur trois années, ces projets sont mis en œuvre localement par des équipes spécialisées dans le cadre d'une option de « faire faire » et d'un souci principal de coordination et de synergie avec les autres projets et programmes intervenant en matière d'appui à la décentralisation.

Dotés d'environ 2.800.000 \$ (Mauritanie) et de 2.200.000 \$ (Niger) dont respectivement 1.900.000 \$ et 1.465.000 \$ de contribution du MAE (au taux de change lors de la signature du protocole), ces projets ont démarré très progressivement en 2005 dans un contexte politique (par exemple d'élections et de changements d'équipes municipales en Mauritanie) pesant en matière de mise en place de la décentralisation.

Bien que les décaissements soient apparus lents, la mise en œuvre des deux projets s'est progressivement accélérée tout au long de l'année 2006 et du premier semestre 2007.

A ce stade, les principaux constats sont que :

- pour la composante 1 (appuis institutionnels), l'essentiel des activités prévues a été réalisé pour la mise en place des structures locales (commissions et comités municipaux, comité d'évaluation des performances, structures locales de concertation...), pour les diagnostics participatifs et l'élaboration des PDC, des plans d'investissements communaux, leur traduction dans les budgets communaux et leur utilisation comme référence pour les investissements communaux et les appuis aux micro-projets. Seules les études prévues en Mauritanie voire au Niger en matière fiscale ont pris du retard qui n'a pas encore été compensé par les études SAFIC en cours mais non terminées.

- **pour la composante 2** de nombreuses formations ont été organisées. A ce stade, elles concernent dans les deux pays principalement les élus et les services communaux. Les STD ont été pris en compte déjà au Niger. Par contre, les structures de la société civile restent à cibler en relation notamment avec le soutien aux micro – projets de la société civile.

- **pour la composante 3**, on retrouve une situation similaire. Les investissements communaux via les FDC ont été développés. Par contre, les initiatives du deuxième volet des fonds de développement local reflètent imparfaitement de réelles initiatives de la société civile (lorsqu'ils ont été mis en œuvre en Mauritanie) ou n'ont pas encore été appuyées (cas du FAIL au Niger dont la mise en œuvre démarre au second semestre 2007).

- **pour la composante 4** (capitalisation et communication), les actions de sensibilisation ont été conduites avec efficacité. La mise en place de base de données, de circuits d'information, reste à mener à son terme en donnant la priorité à la réponse aux besoins des acteurs locaux et à leur expression.

Pour la composante complémentaire du PACURD (micro-finances), rien n'a encore été réalisé. Une modification substantielle de l'approche a été proposée mais n'a pas encore été validée par les instances signataires des conventions du projet. Les financements nécessaires à la mise en place d'une ligne de crédit (non prévue initialement) n'étaient pas encore mis en place au moment de la mission d'évaluation. Des ressources auraient été transférées fin septembre 2007 dont le montant et l'origine n'ont pas été communiqués.

Le management du projet repose sur des ressources humaines de qualité à tous les niveaux. Les comités de concertation et de pilotage fonctionnent effectivement. Toutefois, la répartition des rôles et des pouvoirs entre les niveaux semble nécessiter certaines clarifications ou précisions au moins pour les modifications substantielles dans la démarche, les composantes et les actions du projet.

Les outils et les processus de programmation en termes essentiellement budgétaires rendent difficiles le suivi de l'orientation et de la progression dans la mise en œuvre des activités. Dans l'ensemble, les délais apparaissent longs dans l'exécution (qu'il s'agisse de la réalisation des PDC, de la mise en place des fonds, de la mise en œuvre des études SAFIC ...).

A souligner que le pari de l'utilisation du circuit du Trésor s'avère positif et réussi.

Les retards enregistrés ne remettent pas en cause la pertinence des projets qui sont susceptibles d'aller efficacement à leur terme moyennant quelques mesures appropriées que l'on peut résumer ainsi.

Axes généraux :

Recentrer la mise en œuvre des projets sur leur spécificité et en particulier sur le renforcement et l'appui équilibré et concerté à la société civile en même temps qu'aux communes. C'est à cette condition que le projet ira au bout de la démarche qu'il a proposée et enclenchée.

Consolider les acquis des actions déjà réalisées en privilégiant l'apprentissage effectif de l'utilisation des outils, le fonctionnement réel des structures mises en place, la juste compréhension des objectifs propres à chaque fonds d'investissement

Valoriser les atouts en matière de management (ressources humaines, utilisation du circuit du Trésor) en adaptant les outils de programmation, de gestion et de suivi (voire l'organisation de l'équipe terrain en Mauritanie). La clarification des lenteurs et parfois des

dysfonctionnements dans les circuits de décision et de gestion sera particulièrement utile pour faciliter une accélération indispensable du rythme des activités dans la dernière phase des deux projets. Ceci concerne en particulier les rythmes de mise en place des fonds au niveau du terrain et le dossier micro finance au Niger.

Les deux projets obéissent à une même logique appliquée dans des conditions partiellement différentes, notamment sur de nombreuses communes dans un cas et sur une seule commune dans l'autre cas. Une part importante des problèmes rencontrés, des questions soulevées présente toutefois de fortes parentés (par exemple pour la planification participative, l'évaluation des performances, la mise en place des instruments financiers, le passage par le circuit du Trésor, l'implication des STD, le renouvellement des élus et les reprises nécessaires des formations etc.

Dans ces conditions, il semblerait opportun et positif que les échanges entre les deux projets soient sensiblement développés, valorisant ainsi le fait qu'ils soient mis en œuvre sur une même base et selon un calendrier similaire.

PREMIERE PARTIE : LE PACA

1- LE RAPPEL DES OBJECTIFS ET DES MOYENS DU PROJET

11- Les objectifs et les activités prévues par le projet

L'objectif général est de créer les conditions qui favorisent un développement local durable dans l'Assaba et pour cela d'améliorer l'accès des populations aux services sociaux et infrastructures de base (responsabilités des communes) et d'appuyer les initiatives locales.

Il est prévu que ces objectifs soient poursuivis au travers de 4 composantes (ou produits) d'activités.

Composante 1 Appui institutionnel

Objectif spécifique : définition des rôles et fonctions des acteurs locaux en matière de développement local ; mise en place des instruments méthodologiques de planification, de programmation des initiatives, de financement.

Activités prévues :

C11- Appui aux organes locaux : conseils municipaux, commissions municipales, comités villageois, comités communaux de concertation (CCC), comités d'analyse des dossiers (de projets), collectif des Maires de l'Assaba, cadre régional de concertation, cadre d'arbitrage et d'évaluation des performances des communes

C12- Mise en œuvre des étapes préalables concernant la planification en particulier :

- les diagnostics participatifs au niveau très local ;
- l'identification des acteurs locaux, de leurs capacités techniques, des capacités des prestataires de services (publics et privés)
- l'étude des réalités et potentialités de l'économie locale
- une étude pilote sur les finances locales
- la cartographie communale
- la diffusion des informations issues des diagnostics participatifs et des études.

C13- La mise en place des outils de planification (Plan de développement communal, plan d'investissement pluri-annuel, plan d'investissement annuel, budget annuel

C14- appui à la direction des collectivités locales à Nouakchott

Composante 2 Renforcement des capacités institutionnelles et techniques des acteurs locaux

Les activités en matière de formation visent particulièrement

- à apprécier précisément les besoins tant pour les élus et les services techniques

communaux que pour les populations,

- à contribuer à la formation des élus mais aussi de la société civile, des services techniques, du Trésor.

Ces formations concernent tout autant le montage des projets que les aspects techniques ou l'administration communale.

Composante 3 Instruments financiers

Il s'agissait de mettre en place le Fonds d'Investissement des Communes de l'Assaba (FICA) et à cet effet :

- d'établir un manuel de procédures et de passer les conventions avec les communes,
- de mettre en place les fonds,
- puis d'accompagner la préparation et la réalisation des investissements, la constitution du fonds de réserve.

Le FICA (d'un montant d'environ 286 millions d'Oum soit 1.130.000 \$) est divisé en une part disponible pour le financement d'investissements (75 %) et le restant (25%) constitue un fonds de réserve et de performance pour faire face aux charges d'entretien et de maintenance des investissements communaux ainsi qu'à l'octroi de bonifications des crédits disponibles pour financement de projets, pour les communes dont les performances sont reconnues par la structure prévue à cet effet (CAEP).

Les crédits hors Fonds de réserve sont eux-mêmes répartis en deux fonds :

- le fonds de développement communal (FDC) pour le financement des investissements des communes (40 % des crédits disponibles). Ce fonds vient en complément des ressources transférées par l'Etat dans le cadre du FRD (Fonds Régional de Développement) dont 60 % est dédié aux investissements communaux et 40 % aux charges de fonctionnement des communes.
- le fonds d'initiatives locales (FIL = 60 % des crédits disponibles) pour le financement de projets collectifs présentés par la société civile

La composante 4 « Impact sur les politiques » vise à la fois :

- le suivi/évaluation en matière de services au niveau des communes sous la forme :
 - * d'une base de données
 - * et d'un système d'informations économiques
- la conception et la mise en œuvre d'une stratégie de communication axée sur la sensibilisation et la concertation entre les acteurs

12- Les moyens et l'organisation du projet

121- Les moyens humains

Il était prévu que le projet soit mis en œuvre par une équipe chargée de l'appui/conseil comprenant :

- un coordonnateur technique (expérimenté en gestion de programme et ingénierie socio-institutionnelle)
- un agro-économiste spécialiste en développement rural et planification participative
- un administrateur financier compétent en procédures de passation de marchés,
- un volontaire des Nations Unies en charge du système de gestion de l'information.

Cette équipe a une fonction d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale, d'action en matière d'information, de mise en œuvre du FICA, de capitalisation, de détection et de suivi des prestataires de services retenus pour la mise en œuvre des différentes actions prévues au projet. L'équipe assure par ailleurs les tâches de programmation, de gestion et de compte-rendus d'exécution du projet.

122- Les moyens matériels et financiers

Le budget du PACA a été arrêté à la somme de 3.170.000 \$ dont 2.793.000 apportés par des bailleurs extérieurs (1893.000 \$ par la France – MAE – 300.000 par le FENU et 600.000 par le PNUD) et 377.000 \$ constitués par les contributions nationales (Etat, Communes et bénéficiaires).

Les ressources apportées par les bailleurs extérieurs ont été affectées par le document de projet comme indiqué dans le tableau ci-dessous (en dollars).

Composante 1	Acteurs et méthodologies	203.000	soit 7%
Composante 2	Renforcement capacités	171.000	6%
Composante 3	Investissements FICA	1.141.000	40%
Composante 4	Impact sur les politiques	110.000	4%
Composante 5 + 6	Appuis techniques et équipement projet	987.000	34%
Divers + imprévus		254.000	9%
Total		2.866.000	100%

(Les chiffres inscrits dans diverses parties du document de projet donnent des totaux différents quant aux contributions extérieures, même après correction des erreurs d'addition. Ces différences ne sont toutefois pas susceptibles d'influer sur l'évaluation à ce stade).

123- Les arrangements institutionnels

Actuellement le projet est placé sous la tutelle de la Direction Générale de la Gouvernance Locale (DGGL) située dans le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire.

Le Ministère de l'Economie et des Finances est co-tuteur.

(A l'origine le projet était sous la tutelle de la Direction des Collectivités locales du Ministère de l'Intérieur et du Ministère des Affaires Economiques et du Développement).

Le projet est piloté par un Comité Restreint de Pilotage présidé par le Directeur de la DGGL et comprenant les bailleurs de fonds ainsi que les partenaires gouvernementaux concernés. Ce CRP se réunit en principe 2 fois par an.

Il a été créé au niveau régional un « Cadre régional de pilotage » présidé par le Wali comprenant à la fois les élus, les services techniques déconcentrés, des associations de la société civile, les autres projets. Cette instance est un cadre de concertation en référence aux orientations stratégiques du développement régional. Le représentant des OSC n'est pas encore désigné en l'absence d'une structure faîtière représentative de ces associations. Cette question devrait être résolue avant fin 2007.

2- L'ETAT DES LIEUX DES REALISATIONS

2.1- Composante 1 – « Permettre aux acteurs locaux de jouer un rôle actif dans le développement local »

- *La mise en place des structures favorables* à la maîtrise d'ouvrage communale a été effectuée. Elles sont encore fragiles (par exemple les CCC) ou à perfectionner (ex. les CAEP). Le renouvellement presque total des conseils municipaux des 21 communes en 2006 est le facteur essentiel de la fragilité encore perceptible des CCC. Pour les CAEP, les perfectionnements viendront de l'amélioration de la formation et des compétence au niveau des STD.

L'étude SAFIC (non prévue initialement) a été lancée et devrait permettre à terme de mieux analyser les questions à résoudre pour améliorer l'organisation des services communaux.

- *Les études préalables* hormis les diagnostics participatifs n'ont finalement pas été réalisées. Le projet s'est référé pour l'essentiel au plan régional de lutte contre la pauvreté quant aux informations de base pour la planification. Les travaux du Haut Commissariat avait aussi réalisé divers travaux cartographiques qui sont susceptibles de servir à nouveaux s'ils sont mis à jour.

L'étude prévue avec le Paddem 2 sur les finances locales a été pour une part remplacée par le travail entrepris dans le cadre de la mise en place du SAFIC (travail en cours et non encore terminé).

Une étude sur les opportunités économiques a été réalisée par le PNIME dont les résultats sont utilisables dans le cadre du PACA.

- *Les PDC* ont été élaborés dans les 21 communes concernées par le projet.

L'approche ascendante avec participation à la base puis aux différents échelons géographiques a été effective.

La mise en forme finale des PDC a été effectuée par les bureaux d'études commandités pour conduire le processus de planification avec chaque commune sur la base des échanges et travaux des CCC. Le processus a été lent ; la traduction en arabe des PDC est encore en cours et les documents sont dans l'ensemble encore inégalement utilisés par les communes (par exemple pour leurs demandes de financement).

On peut néanmoins souligner l'initiative d'un maire qui a affiché en arabe en format 21x29 chacun des points importants du PDC de la commune sur les murs de son bureau de maire.

Le rôle des PDC comme référence pour le financement des investissements des communes se développe (quelle que soit la source de financement)

- *Les appuis à la DGCL* ont été réalisés principalement par le canal de formations assurées pour des cadres de cette direction.

2.2- Composante 2 « Renforcement des capacités »

Cette composante prévoit de manière détaillée :

- le renforcement de capacités de la DGCL
- un état des lieux des besoins en formation
- une formation de formateurs pour les micro-projets et l'appui aux organisations de base
- des formations d'élus
- des formations des membres des commissions communales spécialisées
- des actions de sensibilisation des populations sur le rôle de la société civile
- des ateliers techniques pour les STD et les ONG
- un renforcement des capacités du Trésor (Wilaya, moughata, communes)
- des formations techniques pour les entrepreneurs et les associations professionnelles locales.

De nombreuses formations ont été réalisées ou soutenues par le projet

Domaines de formations	Nombre d'actions de formation
Gestion communale, Maîtrise d'ouvrage Rôle des commissions spécialisées...	4
Procédures du projet et du FICA ; sensibilisation à la démarche SAFIC	7
Planification communale	2
Divers	2

Nombre d'actions de formation assurées par	Nombre d'actions de formation par catégorie de bénéficiaires (*)
UACP (équipe projet) 4	Elus et services communaux 10
PADDEM 2 4	UACP 6
Consultants nationaux 3	ONG/OSC 1
FENU et PNUD 4	STD 5

(*) Certaines actions de formation ont bénéficié à plusieurs catégories de bénéficiaires. En conséquence le total de cette colonne est supérieur au nombre de base d'actions de formation.

En résumé on peut constater que sur les années 2005 (2^{ème} semestre), 2006 et le premier semestre 2007, le PACA a organisé et financé 15 actions de formations (dont certaines divisées en ateliers décentralisés pour chaque moughata concernée). Certaines formations ont été reprises pour prendre en compte les nombreux nouveaux élus issus des élections de fin 2005.

Des voyages d'études ou stages ont été par ailleurs pris en charge pour des cadres du projet et de la DGCL (cf. point 2.1 dernier alinéa).

Ces formations ont été pour l'essentiel centrées sur le projet et ses procédures, la gestion communale et enfin la planification.

Les principaux bénéficiaires ont été les élus et services communaux d'une part, l'équipe du projet d'autre part. Les structures de la société civile n'ont pas constitué une cible de formation depuis celle donnée à l'occasion des diagnostics participatifs au début du processus de planification. Les STD ont bénéficié des formations générales en matière de planification et de sensibilisation (SAFIC et Manuel de Procédure).

L'équipe du projet a pour sa part été bénéficiaire de 6 actions de formation sur les 15 actions menées au total.

Le Paddem 2 a joué un rôle essentiel dans les formations sur la gestion et les rôles dans les communes.

Que reste-t-il à faire pour cette composante ?

- L'inventaire des besoins. Diverses estimations ont été effectuées dans le cadre d'autres programmes du PNUD, du PADDEM, d'une enquête pour le Congrès des Maires. Le diagnostic SAFIC apporte également des éléments. Un synthèse au moins reste à faire.
- la formation des formateurs de proximité pour l'appui aux micro-projets de la société civile en particulier (cf. 3.2),
- la formation des STD et l'utilisation de ces STD pour les formations aux micro-projets
- les formations techniques aux entrepreneurs ou autres acteurs économiques
- compléter les formations dans les communes pour les commissions spécialisées en particulier

2.3 - Composante 3 : Les instruments financiers

Le manuel de procédure, le code de financement et les conventions avec les communes ont été menés à bien. Le code de financement a été amendé en fonction de l'expérience.s

Le FICA a été mis en place et une première série d'investissements communaux (FDC) et de micro – projets (FIL) ont été préparés, sélectionnés et mis en œuvre.

	FDC	FIL	TOTAL
Nombre de communes	21	21	42
Montant alloué 2005 (millions Oum) 19 y compris contributions communes et bénéficiaires FIL		28	47
Montant alloué 2006 (millions Oum) y compris contributions communes et bénéficiaires FIL			93
<i>dont bonus</i>			9
FIL 2005 - Nbre total de projets = 22 dont :			
Clôtures périmètres maraîchers			12
Assainissement et enlèvement ordures ménagères			3
Coopératives de bouchers			3
Locaux commerciaux (boutique, conservation céréales, vente butane)			3
Clôtures écoles			1
FDC 2005 - Nbre total de projets = 21 dont :			
Réhabilitation classes	5	Boulangerie	1
Réhabilitation dispensaires	4	Clôtures champs	1
Construction abattoirs et hangars de vente viande	5	Route	1
Amélioration Hôtel de ville	3	Charrette (transport eau et transport scolaire)	1

La mise en place du FICA a toutefois connu des difficultés pour l'application concrète des règles définies théoriquement dans le code de financement. Deux difficultés majeures sont apparues rapidement :

- les PDC n'étaient pas encore élaborés en 2005 ; ils ont été validés en 2006 par les conseils municipaux sortants mais ils n'ont été approuvés par les autorités administratives et les nouveaux maires qu'en 2007. Dans ces conditions, la conditionnalité d'inscription au PDC et par là au budget communal (pour les investissements du FDC) ne pouvait être appliquée. Elle peut seulement maintenant être prise en considération. Le Comité de Pilotage a opportunément assoupli la règle pour cette période de mise en place en validant la référence au Programme annuel d'investissement communal.
- l'application du bonus-malus pour les ressources mises à disposition de chaque commune dans le FICA repose sur l'estimation et l'appréciation des performances par les CAEP de chaque moughataa. Là aussi, la mise en place des CAEP a demandé un certain temps. En outre, les élections ont changé une très grande majorité des équipes municipales. Dans ces conditions, il était difficile d'appliquer de manière stricte le système de bonus/malus. Afin de ne pas pénaliser les nouvelles équipes municipales, le FICA 2007 versé en 2008 tiendra compte des performances de ces nouvelles communes en 2007.

On remarquera que la frontière entre les projets FDC et FIL est encore mal maîtrisée. On trouve des clôtures de périmètres maraîchers dans le FIL mais aussi une fois dans le FDC. Des investissements de locaux pour la vente de viande ont été financés 3 fois sur FDC et 3 fois sur FIL, des clôtures d'école ont été financées sur FIL alors qu'il s'agit d'une responsabilité communale....

Les montants alloués par projet demeurent modestes, notamment pour les investissements communaux. Une seule commune a utilisé l'autorisation de combiner FDC et FDR pour financer une réalisation plus importante.

Les projets du FDC ont tous fait l'objet d'un appui à l'élaboration du document de projet. Cet appui a été effectué par le consultant habituel du PADDEM2 pour toutes les communes qui ont réglé d'avances 20 % de leur dotation. Ces appuis ont été principalement liés à la formulation et au respect des règles administratives en l'absence de capacités d'appuis disponibles en matières techniques et économiques.

Les projets FIL n'ont pas directement fait l'objet d'appuis.

Une grande part des projets FIL ont été décidés et préparés par les mairies, les organisations de la société civile n'ayant pas encore bénéficié de formations ciblées.

Les projets du FICA 2006 sont encore en cours de sélection (en juin 2007) mais devaient pouvoir être rapidement mis en œuvre durant le second semestre.

L'étude SAFIC (déjà citée) a été entamée en 2007 (présentation de la démarche, choix d'un échantillon de communes, sélection de consultants nationaux). Elle devrait à terme contribuer à mieux maîtriser les questions de financement des investissements communaux.

2.4 - Composante 4 - « Alimenter le débat national et régional »

L'activité « suivi/évaluation » devait passer principalement par :

- la mise en place, l'entretien et l'utilisation d'une base de données pour les municipalités et pour les promoteurs de projets.

- l'expression annuelle des populations bénéficiaires sur la gouvernance, la nature et la qualité des services d'intérêt collectif ...

L'activité « communication » devait se concrétiser par des actions de sensibilisation, des publications, des journées de concertation, l'appui aux communes en matière de communication.

*Une base de données commune aux différents projets est en cours de constitution mais est encore à rendre opérationnelle. Comment aboutir à un centre d'information et de documentation simple mais efficace ? **Cet aspect des objectifs est encore à aborder.***

L'expérience en matière de formation et le souci de synergies entre les projets ont conduit à l'amorce d'un plan national de formation des élus locaux à partir des efforts de capitalisation des différents projets concernés; un atelier a été organisé par la DGCL à ce sujet. Son financement et la répartition des responsabilités de mise en œuvre sont encore à l'étude. Chaque bailleur a été invité par le ministère en charge de la décentralisation de clarifier sa stratégie en matière de formation. La DGGL envisage dans ce cadre de généraliser certains des outils mis au point ou utilisés par le PACA (par exemple les grilles d'évaluation des performances des communes, peut-être le SAFIC...).

Le PACA par ailleurs contribue directement à alimenter au niveau national les débats sur la structuration de la société civile et la concertation.

2.5 - Le management du projet

Le management comprend à la fois les ressources humaines, les outils techniques et financiers et enfin ce qui concerne le pilotage, la concertation et les synergies.

L'équipe (conforme en nombre au document de projet) mise en place sur le terrain est restreinte et adaptée au principe du « faire faire ». A ce titre, elle présente une capacité effective à établir des TdR, à choisir des opérateurs, à effectuer certaines formations, à animer les structures locales de concertation.

Des outils sont en place pour la programmation des activités et le suivi des opérations.

La programmation est effectuée régulièrement sous forme d'un PTA (Programme annuel) d'où sont déduits des programmes semestriels et trimestriels. Préparée à Kiffa, la programmation est validée et suivie à Nouakchott et aux divers échelons du PNUD/FENU.

Cette programmation est formulée seulement en termes budgétaires.

Le suivi est assuré principalement en référence aux données prévues pour alimenter le programme MIS.

L'accompagnement et le suivi des projets et porteurs de projets (communes et société civile) sont assurés pour partie. Jusqu'à maintenant, l'accompagnement en matière technique et économique de la préparation et de l'exécution des projets n'a pu être systématiquement assuré ; la cellule Intercom mise en place par le programme Vaincre et destinée à appuyer les différentes communes ne disposait pas de moyens suffisants pour assurer le suivi/accompagnement des projets FICA en même temps que les projets Vaincre.

Le suivi de la gestion communale a été pour l'essentiel assuré comme prévu par le Paddem2.

Le circuit du Trésor paraît à l'usage et après rodage pouvoir fonctionner correctement comme cela est prouvé dans plusieurs des willaya. On notera en particulier que :

- l'unicité de caisse ne semble pas avoir posé de problèmes au niveau de la trésorerie régionale et des willaya.

- les difficultés rencontrées auprès de certains receveurs pour accéder aux pièces justificatives lors des contrôles de mise en œuvre du FICA sont désormais résolues
- il reste encore à faire le tri en concertation avec les receveurs du Trésor entre la souplesse et la pédagogie nécessaires pour le respect de certains aspects marginaux des procédures et la rigueur par contre à appliquer sur les aspects essentiels (appels d'offre par exemple, contrôles des travaux...). Certains receveurs hésitent encore à assumer leur compétence légale de « contrôleur financier » sur les procédures de marché et d'engagement des dépenses. Ils se cantonnent dans leur compétence de vérification de la conformité des pièces lors des règlements.

La concertation et le souci des synergies sont à la fois concrets et réguliers entre les différents appuis à la décentralisation actifs dans la région et plus généralement en Mauritanie.

Ceci est régulièrement concrétisé par :

- les collaborations du PACA avec le Paddem 2 et avec le programme Vaincre
- la mise en œuvre d'une méthode type pour la planification locale commune aux différents projets d'appui à la décentralisation,
- la convention en cours de signature entre Vaincre et PACA pour le renforcement des cellules Intercom.

Néanmoins, les collaborations avec les autres projets ont rencontré divers obstacles dans la pratique (qu'il s'agisse d'harmonisation des procédures, de répartition des tâches ou même de mise à disposition du guide pour l'élaboration des projets). Les missions conjointes des différents projets depuis le niveau national ont souligné la nécessité des synergies.

Le comité de pilotage national s'est réuni régulièrement depuis le démarrage du projet. Il a eu effectivement à étudier et à prendre des décisions par rapport à certaines difficultés rencontrées par le projet dans son exécution (FICA, relations avec les structures déconcentrées du Trésor...). Par contre le comité ne semble pas avoir eu à effectuer un point périodique sur l'avancement général du projet au regard de ses objectifs.

3- L'ANALYSE SELON LES CRITERES D'EVALUATION

31- Composante 1 – Acteurs et méthodologies

Le travail accompli a permis de mener à bien une part importante des activités prévues. Les PDC ont été préparés en référence au guide national adopté en concertation sous l'égide du gouvernement, des principaux bailleurs. Elaborés à partir de diagnostics participatifs, ils ont concrétisé le souci d'une démarche impliquant activement tant la société civile que les équipes municipales.

Par ailleurs, ces PDC constituent réellement la base pour l'établissement des plans d'investissement pluriannuels, annuels et l'élaboration des budgets communaux ; ces PDC constituent enfin la référence pour les financements sur le FICA.

Dans ces conditions, l'action menée dans le cadre de cette composante s'est avérée pertinente et facteur de cohérence. Le travail accompli a été efficace dans l'ensemble avec des résultats de qualité certes variable et malgré des délais relativement longs pour l'adoption définitive des PDC (compte tenu du renouvellement de nombreuses équipes municipales) et pour la traduction en arabe. L'impact a été rapidement perceptible mais demeure encore incomplet du

fait de la non disponibilité des traductions en arabe dans la plupart des cas. La maîtrise de cet instrument ne peut donc être partagée par une grande partie des acteurs du développement local. Une diffusion et une vulgarisation sont prévues à court terme.

Plus généralement, il reste encore à ce que les acteurs locaux apprennent à se servir des PDC.

Le recours à des bureaux d'études pour accompagner les communes dans le processus de planification était indispensable pour une démarche qui était encore inconnue pour la plupart des équipes municipales. De ce fait, une minimisation des coûts n'était pas envisageable. Le recours aux mêmes bureaux pour plusieurs communes a probablement permis de contenir les coûts.

Toutefois il convient de noter que par nature les PDC élaborés sont une réponse à une situation à un instant donné ; cette situation évolue régulièrement. L'actualisation de ces plans est donc un élément essentiel de la validité de ces outils.

Ces objectifs étant atteints, l'effort essentiel est maintenant porté et à soutenir sur la mise en place et le renforcement des différents comités en particulier le CAD et les CAEP. C'est notamment un point sur lequel les concertations et les harmonisations entre projets sont indispensables.

Par ailleurs, il convient de noter que si les STD sont directement sollicitées dans le cadre du CAD et des CAEP, ils interviennent peu en tant que prestataires de services pour les communes. Cette situation n'est pas la plus favorable à la pérennité de la maîtrise d'ouvrage municipale pour de nombreuses communes qui n'ont pas en leur sein les compétences nécessaires.

32- Composante 2

Les formations qui ont été organisées ont encore peu concerné la société civile. Les services techniques déconcentrés ont pu bénéficier des formations générales en matière de planification et de suivi-évaluation. Ils n'ont pas été destinataires de formations relatives spécifiquement à leurs rôles d'appuis à la maîtrise d'ouvrage communal ou aux micro-projets de la société civile. Par ailleurs, les thèmes abordés dans les formations avec les élus et les services techniques municipaux visent seulement marginalement les relations entre la communes et les autres acteurs du développement local.

A ce stade, si les formations assurées en collaboration étroite avec le Paddem 2 ont montré leur adaptation à des besoins, la pertinence de l'ensemble est encore limitée par la non prise en compte d'autres besoins pour lesquels d'autres projets ne sont pas en mesure d'apporter une réponse. Les fortes synergies dans l'organisation des formations ont assuré la cohérence des messages ; toutefois la complémentarité des apports de compétences reste à construire.

D'une façon générale, la priorité donnée au renforcement des structures communales, les délais et les discussions dans le partage des tâches en matière d'appuis aux projets entre le PACA et le programme Vaincre, ont conduit à reporter l'organisation des formations pour les formateurs de proximité pour le soutien aux micro-projets.

Il est encore trop tôt pour apprécier l'efficacité et l'impact des actions menées dans le cadre des formations. Le suivi sur le terrain sera déterminant tant pour apprécier les conditions concrètes dans lesquelles les bénéficiaires des formations agissent que pour identifier dans quelle mesure les compétences ou messages transmis ont été compris et intégrés. La pérennité des impacts en dépend.

Dans ces conditions, l'efficacité des actions menées reste en question.

Plusieurs questionnements importants apparaissent dans ces conditions :

- quelle est la stratégie de formation du projet pour atteindre les objectifs fixés dans la composante et notamment toucher l'ensemble des différents acteurs ciblés ?
- Quel est l'impact réel des formations d'élus déjà assurées ? Quel suivi ? Quelle mise en pratique par les acteurs concernés ?
- Quelle capitalisation des outils et modules de formation en vue des actualisations de formation ou des formations pour de nouveaux élus, de nouvelles catégories d'acteurs ?

Il reste plus généralement à réfléchir et préciser quelle place donner aux formations spécifiquement centrées sur les missions du PACA. C'est par exemple le cas pour :

- l'utilisation pratique des PDC
- la concertation mairie – société civile
- l'élaboration et la gestion des micro – projets.

33- Composante 3 – Instruments financiers

L'intérêt des projets présentés au FICA souligne la pertinence d'un instrument financier facilitant les réalisations propres au développement local. L'existence à la disposition des communes pour les investissements d'intérêt collectif de plusieurs sources de financement (60% du Fond de Développement Régional, les financements Vaincre sur C2D, certains appuis directs de projets...) ne supprime pas la pertinence de cette source de financement complémentaire eu égard à l'ampleur des besoins.

Par contre, cette diversité des ressources mobilisables renforce le besoin de spécifications propres à chaque source. Ceci confirmera la pertinence du FDC.

Les Comités d'analyse et d'évaluation des performances ont montré leur utilité car ils ont été l'occasion de faire le point sur les pratiques et les problèmes des communes. Leur efficacité demandera naturellement plusieurs années afin que les données recueillies pour apprécier les performances des communes puissent être appréciées sur le moyen terme (indépendamment d'éléments trop conjoncturels).

L'adaptation des procédures a montré sa pertinence en permettant la mise en œuvre du FICA dès 2006.

Toutefois, l'organisation du FICA pose à l'expérience certains problèmes, en particulier :

- l'importance du *fonds de réserve* mériterait d'être réétudiée compte tenu des diverses utilisations auxquelles il est destiné (entretien et maintenance des investissements communaux y compris ceux financés hors FICA y compris ceux qui existaient auparavant, bonifications et pénalisations...). Il n'est pas certain dans cette perspective qu'il soit trop important, son utilisation pouvant intervenir à tout moment sans attendre l'année 3 du projet.
- le respect de la *spécificité du FIL et du FDC* (par exemple certains projets financés sur le FIL semblent faire partie des responsabilités communales ; dans le même sens, jusqu'où est-il légitime que la commune arbitre entre les initiatives de la société civile au-delà de la responsabilité de contrôler que ces initiatives contribuent au PDC ?).

- A ce stade, le rôle de la société civile dans l'identification des micro – projets présentés au FIL semble relativement marginal. L'impact du projet en termes d'appui aux initiatives locales en est pour le moment sensiblement réduit.
- l'organisation du FICA ne comporte *aucun dispositif permettant de bloquer une utilisation non conforme* du FICA. Rien n'oblige un maire à respecter un avis négatif des services techniques par exemple. Ceci pose la question de l'efficacité du dispositif mis en place au regard de l'objectif d'appui à la maîtrise d'ouvrage communal.
- *l'absence de suivi et d'accompagnement des acteurs et des micro - projets* pour l'élaboration comme pour la mise en œuvre entraîne une formulation souvent sommaire et de ce fait une viabilité et une pérennité incertaine.
- *l'application des appréciations de performance* est délicate compte tenu du manque de recul pour évaluer les pratiques des communes.

Par ailleurs, les possibilités d'action du projet pour contribuer à l'amélioration des finances locales sont actuellement réduites dans la mesure où les études préalables à la planification n'ont pas été programmées et où la mise en œuvre de la démarche SAFIC est tout juste entamée.

34- Composante 4

Le PACA a régulièrement assuré au niveau central une présence active quant à la réflexion et aux orientations en relation avec les autres projets et les institutions engagées dans l'appui à la décentralisation. Ce dynamisme a et aura un impact sur la diffusion de l'expérience en Assaba et sur les approches utilisées dans le cadre du projet.

Toutefois la mise en œuvre du projet pour cette composante apparaît plus floue en matière de suivi-évaluation.

Une part significative du travail de suivi-évaluation est investi dans le cadre du MIS (rassemblement et saisie informatique des données).

Ce système a des qualités pour satisfaire aux besoins d'information générale du FENU.

Les conditions de qualité de l'information sur le terrain ne permettent toutefois pas d'obtenir des résultats suffisamment opérationnels.

Tout cela n'a pas encore permis de mettre l'accent sur la mise en place et le fonctionnement de flux d'informations pour les acteurs locaux du développement local : informations faciles d'accès et accompagnements de ces acteurs locaux pour leur utilisation.

Comment aboutir à un centre d'information et de documentation simple mais efficace ?

Quel statut donner à un tel centre d'information ?

Le CID actuel est une antenne du centre des Nations Unies de Nouakchott. Sa mission principale est donc centrée sur les activités et les valeurs des Nations Unies et pas spécifiquement sur le développement local en Assaba.

Ce sont les objectifs principaux en matière de suivi-évaluation. Ce sont les actions qui seront entreprises dans cette direction qui fonderont la pertinence et l'impact du projet dans ce domaine. Ce chantier est encore à venir.

3.5 - Le management du projet

L'équipe du projet sur le terrain peut être suffisamment efficace et faire face à l'ensemble des objectifs du projet si le principe du « faire faire » peut être effectivement mis en pratique. Concrètement l'un des principaux problèmes est de savoir *comment parvenir à ce que l'organisation de l'équipe sur le terrain* permette d'assurer suffisamment et efficacement le suivi et l'accompagnement des acteurs de terrain (micro-projets, commissions de concertation...) pour 21 communes.

La programmation est formulée exclusivement au travers des outils budgétaires sans références explicites aux objectifs poursuivis durant la période, aux lieux ciblés ... Est-ce suffisant pour piloter efficacement le projet ?

Des bilans thématiques (sur les PDC, les formations,...) et des suivis d'impact ne seraient-ils pas utiles ?

Beaucoup de temps et d'énergie est consacré à la rédaction des rapports et à l'alimentation du MIS ; l'utilisation de ce système comme instrument de travail pour l'équipe de terrain est encore à rendre réelle et opérationnelle.

Cette organisation ne facilite ni la cohérence ni l'efficacité ni la maîtrise des impacts du projet. En effet, l'absence de références précises et renouvelées aux objectifs et aux résultats déjà atteints, ne permet pas à l'équipe d'apprécier facilement les priorités, les efforts à poursuivre, les localisations et les groupes d'acteurs à privilégier.

En matière de concertation et de synergies, comment rendre suffisamment explicite l'identification des spécificités de rôle et de compétences de chaque acteur ou projet ? Dans ces conditions, les synergies semblent ne pas toujours avoir été concrétisées en fonction des missions propres de chacun et des complémentarités à valoriser.

La répartition des rôles entre les projets semble ainsi à mieux définir en référence aux différents besoins des communes (appuis techniques et économiques, appuis à la gestion et à l'organisation administrative des communes, appuis à la planification et à l'animation du développement local, des relations entre les municipalités et la société civile). Cette question est déterminante pour l'efficacité et l'efficience du projet ; une réponse adéquate contribuera aussi fortement à la pérennité des impacts du projet au travers d'une pérennisation des services dont ont besoin les communes et la société civile pour le développement local.

4- LES CONCLUSIONS QUI SE DEGAGENT

Compte tenu du contexte et des ressources humaines disponibles, beaucoup a déjà été fait au regard des objectifs et en privilégiant les synergies en matière de renforcement des capacités des municipalités.

Les retards globaux dans le démarrage et l'avancement du projet depuis le versement de la première tranche de subvention en mai 2005 sont compréhensibles eu égard au contexte politique (gouvernement de transition, élection présidentielle, élections municipales et renouvellement d'une très grande partie des élus locaux...). **Ces évènements n'expliquent pas tout** notamment quant aux aspects visant les acteurs de la société civile, l'inventaire des besoins de formation, les études économiques pour le développement local ou encore le suivi-accompagnement, l'information pour les acteurs locaux.

Toutefois, ces retards ne remettent pas en cause la pertinence et la cohérence de l'avancement du projet qui peut atteindre ses objectifs et répondre aux attentes moyennant un recentrage de ses activités prioritaires, une organisation mieux adaptée et probablement une adaptation raisonnable du calendrier.

Pour atteindre les objectifs finaux du PACA en tant qu'outil de la décentralisation mauritanienne, il s'agit désormais *de consolider et de recentrer le projet sur l'axe de sa spécificité* parmi les autres appuis à la décentralisation. Ceci vise en particulier l'ingénierie socio-institutionnelle, les relations-concertations entre les municipalités et leur société civile, l'approfondissement et le développement du rôle des communes dans le développement local. *Cela est possible si chacun joue sa partition avec discernement.*

Par ailleurs, afin d'atteindre ses objectifs dans le temps relativement limité qui reste disponible, il s'agit aussi de *mettre en place des outils de programmation et de suivi didactiques et performants.*

Pour cela, il est utile que l'équipe du projet se ressource régulièrement au document de projet et aux analyses des réalisations, des contextes en évolution.

Cela peut notamment aider à s'appuyer sur deux analyses essentielles :

- faire clairement apparaître ce qui n'a pas encore été fait ou qui a été décalé dans le temps ; en analyser les raisons et en mesurer les conséquences ;
- avoir toujours une référence précise et détaillée pour les actions en cours ou programmées quant à leurs objectifs spécifiques et à leur point d'avancement (par exemple à qui et à quoi doit servir le suivi-évaluation ? quelles conséquences en tirer sur son organisation ? ou encore les projets financés sur le FIL sont-ils réellement des initiatives de la société civile ?)

Le manque d'expérience voire l'inexistence d'associations (OSC) dans de nombreuses communes notamment rurales ne favorise pas l'élaboration spontanée de micro – projets de la société civile. Cela n'empêche pas que cela reste un objectif et que des progrès soient recherchés par le PACA sur ce point au travers notamment de formations, de sensibilisations... La disposition et la diffusion du guide sur l'élaboration des micro – projets validé par le gouvernement et les différents bailleurs est certainement une question soluble malgré les difficultés rencontrées précédemment par le PACA à ce sujet.

5- LES PROPOSITIONS QUI PARAISSENT UTILES ET REALISTES.

5.1 - Axe général

Il s'agit de :

A) Recentrer l'action sur la mission spécifique du PACA c'est-à-dire sur :

- la planification participative (ascendante) et son actualisation régulière
- la concertation et l'ingénierie socio – institutionnelle (relations commune - société civile y compris les entreprises),
- la stimulation et l'accompagnement des initiatives locales (et pas seulement des initiatives communales)
- privilégier les démarches et les propositions innovantes

B) Développer en conséquence des synergies de complémentarité (non fusionnelles) avec les autres acteurs. Cela signifie en particulier pour le PACA de concentrer ses moyens sur les appuis à la société civile et aux relations entre les communes et leur société civile ; le programme Vaincre peut quant à lui assumer plus directement les appuis à la maîtrise d'ouvrage communale en matière d'infrastructures municipales et le PADDEM peut assumer avec ses propres moyens les formations et les appuis en matière d'organisation et de renforcement de compétences des services communaux pour leurs missions de base.

C) S'inscrire dans la perspective du nouveau programme « Périclez » en préparation avec l'ensemble des autres appuis à la décentralisation en Mauritanie, en y apportant notamment les pratiques et les outils testés avec succès dans le cadre du PACA (via un processus actif de capitalisation).

5.2 - Principales propositions concrètes

5.21 -Consolider, compléter et pérenniser les acquis sur :

- A- les PDC, leur utilisation, leur actualisation régulière, leur expression cartographique...
- B- le SAFIC et les ressources communales. Une analyse prospective plus créative serait utile pour dépasser les fortes limites des ressources propres communales classiques. Plus généralement, il serait important que l'étude SAFIC engagée se poursuive à un rythme tel que le projet pourra s'en servir avec les communes concernées.
- C- les formations. L'inventaire précis des besoins et l'évaluation des impacts des formations déjà assurées par les différents appuis sont une priorité à court terme. Sur cette base, la formation des formateurs sur les missions du PACA pour enclencher un effet levier serait utilement à privilégier.

5.22- Repenser les actions de la composante 3 « instruments financiers ».

A- La conception du FICA serait utilement révisée avec l'accord des différents bailleurs afin notamment :

- de réexaminer avec précision le fonds de réserve afin qu'il soit utile à ce niveau dans la durée limitée du projet (en tant qu'alimentant les bonus mais aussi pour le financement d'opération d'entretien d'investissements communaux déjà existants).
- d'aboutir à un fonctionnement fiable et incontestable du modulateur de performance eu égard à la durée limitée du projet
- de préciser les critères d'éligibilité au FIL et d'en exclure les projets correspondant en réalité à des responsabilités communales (et vice versa d'éliminer du financement FDC des projets qui sont de la responsabilité de la société civile).

B- Valoriser et optimiser le rôle du FICA en tant que :

- occasion pédagogique sur le montage des micro – projets par la société civile
- moyen pour privilégier les initiatives innovantes

5.23- Centrer en priorité les nouvelles actions programmées sur :

A- L'animation des acteurs et la stimulation des initiatives

L'enjeu principal du projet est une *progression cohérente et équilibrée des principaux acteurs* du développement local (communes, STD, structures de la société civile,...).

Cela induit que les efforts visent bien les trois catégories d'acteurs et de ne pas s'arrêter aux actions de sensibilisation. Stimuler les initiatives repose notamment sur une diffusion des informations et des formations.

B- L'accompagnement des acteurs par exemple pour :

- l'élaboration des projets
- l'organisation des relations commune/société civile dans la gestion des projets après la réalisation des investissements,
- l'organisation des relations de collaboration entre les communes et les STD.

L'accompagnement suppose notamment que les formations réalisées ne sont pas considérées comme un aboutissement mais comme un point de départ, une première base sur laquelle il est possible et utile d'organiser des appuis conseils au stade des prises de responsabilités concrètes par les communes (élus ou services techniques), les groupements, associations ou entreprises.

5.24- Revoir et adapter le management du projet en fonction de ces orientations prioritaires

En particulier :

A- Adopter des outils de programmation et de pilotage qui permettent de disposer de prévisions plus réalistes et de maîtriser les ajustements opérés en matière de méthode, de calendrier, de volume par activité... c'est-à-dire d'effectuer les corrections en chaîne propres à garantir le respect des objectifs, d'exploiter rapidement les opportunités de crédits non consommés ou d'assumer les conséquences de dépassements de coûts sans conséquences majeures sur l'avancement des autres activités du projet.

Cela permettra aussi pour l'équipe du projet comme pour les instances de pilotage d'avoir une vision précise du chemin parcouru par rapport à chacun des objectifs, aux indicateurs choisis (formulés dans le projet ou ultérieurement par le comité de pilotage).

Cela suppose notamment que les programmes soient formulés de manière explicite en termes d'actions à mener et pour chacune de ces actions de volume, de lieux, de méthodes, de collaborations, d'estimation concrète des coûts. La traduction budgétaire reprendra ainsi sa place spécifique, d'outil de gestion financière à côté des autres outils de gestion et de pilotage.

B- Formuler méthodiquement et explicitement les options, les stratégies et les programmes par thèmes importants au regard des finalités du projet, par exemple en matière de :

- planification,
- formation
- prise en compte du genre
- relations contractuelles commune – société civile

C- Revoir l'organisation de l'équipe PACA sur le terrain et la répartition des tâches en son sein autour :

- de trois axes principaux :

- 1) l'ingénierie socio – institutionnelle
- 2) l'élaboration et l'accompagnement des micro-projets
- 3) la consolidation des acquis de la planification, l'organisation des formations et la capitalisation/diffusion des résultats et des pratiques.

- et de deux fonctions complémentaires :

- 1) administration et finances
- 2) Suivi/évaluation et bases de données communales ainsi que dans le cadre du MIS.

Eu égard au nombre de communes concernées, cela supposera que le coordonnateur assure lui-même l'une des fonctions techniques principales, que le poste d'accompagnement des projets soit effectivement occupé mais aussi que des opérateurs soient identifiés en complément en fonction des besoins.

La fonction complémentaire 2 (suivi/évaluation) pourrait être assurée par le poste en charge de l'axe principal 3 (planification, organisation/capitalisation).

DEUXIEME PARTIE - LE PACURD

1- LE RAPPEL DES OBJECTIFS ET DES MOYENS DU PROJET

11- Les objectifs et les activités prévues par le projet

L'objectif général est de créer les conditions qui favorisent un développement local durable dans la commune urbaine de Diffa et pour cela d'améliorer l'accès des populations aux services sociaux et infrastructures de base (responsabilités de la commune) et de promouvoir les initiatives locales au niveau de la collectivité territoriale de Diffa.

Il est prévu que ces objectifs soient poursuivis au travers de 4 composantes (ou produits) d'activités.

Composante 1 Appui institutionnel

Objectif spécifique : définition des rôles et fonctions des acteurs locaux en matière de développement local ; mise en place des instruments méthodologiques de planification, de programmation des initiatives, de financement.

Activités prévues

11- Appui aux organes locaux :

- appui logistique de bas
- équipement du conseil municipal
- appuis aux commissions municipales spécialisées
- création d'un comité technique communal
- création de comités locaux de quartier ou de comité locaux de développement
- création d'un comité de financement des initiatives locales
- création d'un comité d'arbitrage et d'évaluation de la performance

12- Etapes préalables à la planification

- diagnostics participatifs
- étude sur l'économie locale
- recherche action en matière de fiscalité locale
- création d'un registre foncier urbain

13- Outils de planification de programmation et de budgétisation

- Elaboration d'un PDL (PDC)
- Elaboration d'un plan d'investissement pluri annuel et d'un plan d'investissement annuel et d'un budget annuel

14- Outils de gestion financière

pour développer des contrôles internes et mieux évaluer les charges récurrentes

15- Appui au Haut commissariat à la réforme administrative

Composante 2 Renforcement des capacités institutionnelles

Activités prévues

- 21- Sensibilisation (lutte contre la pauvreté et gouvernance démocratique)
- 22- Formations techniques des élus et des membres des commissions communales spécialisées
- 23- Formations des STD
- 24- Formation des formateurs et des représentants des organisations locales (dont les comités de gestion, entrepreneurs, techniciens locaux des projets, membres des CLD et CLQ, groupements professionnels...

Composante 3 Instruments financiers

Activités prévues

- 31- Manuel de procédures
- 32- Convention avec la commune
- 33- Mise en place du FILD (Fonds de développement communal, Fonds d'appuis aux initiatives locales et Fonds de réserve).
- 34- Code de financement (pour le fonctionnement du FILD)
- 35- Réalisation des investissements

Composante 4 Impact sur les politiques par la capitalisation et la communication

Activités prévues

- 41- Suivi et évaluation de la part des services communaux
Base de données communales (création, entretien et utilisation), auto évaluation des bénéficiaires
- 42- Stratégie de communication
Atelier de lancement, publications, Journées publiques de concertation, atelier régional, atelier national en fin de projet.

Composante Annexe Complémentaire Micro finances

Amélioration de l'environnement de l'intermédiation financière et appui à la mise en réseau des systèmes financiers décentralisés dans la région de Diffa.

Les activités prévues

- Identification des opportunités d'investissement – Etudes -
- formations et renforcement des capacités de gestion, de diagnostic
- Table de concertation des intervenants
- Echanges d'informations

12- Les moyens et l'organisation du projet

121- Les moyens humains

Il était prévu que le projet soit mis en œuvre par une équipe chargée de l'appui/conseil comprenant :

- un coordonnateur technique (expérimenté en gestion de programme et ingénierie socio-institutionnelle)
- un ingénieur génie civil en appui en matière de passation de marchés, suivi technique et conseil pour les porteurs de micro projets
- un administrateur/comptable
- un volontaire des Nations Unies en charge du système de gestion de l'information. et de suivi évaluation

Cette équipe a une fonction d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale, d'action en matière d'information, de mise en œuvre du FILD, de capitalisation, de détection et de suivi des prestataires de services retenus pour la mise en œuvre des différentes actions prévues au projet. L'équipe assure par ailleurs les tâches de programmation, de gestion et de compte-rendus d'exécution du projet. Elle doit travailler en étroite relation avec les STD

122- Les moyens matériels et financiers

Le budget du PACURD a été arrêté à la somme de 2.306.000 \$ dont 2.216.000 apportés par des bailleurs extérieurs (1.465.000 \$ par la France – MAE – 346.000 par le FENU et 405.000 par le PNUD) et 90.000 \$ constitués par les contributions nationales (Etat, Communes et bénéficiaires).

Les ressources apportées par les bailleurs extérieurs ont été affectées par le document de projet comme indiqué dans le tableau ci-dessous (en dollars).

Composante 1	Acteurs et méthodologies	237.000	soit 10,5%
Composante 2	Renforcement capacités	174.000	8 %
Composante 3	Investissements FILD	522.000	24 %
Composante 4	Impact sur les politiques	92.000	4 %
Composante 5 + 6	Appuis techniques et équipement projet	791.000	36 %
Composante complémentaire	Micro finance	162.000	7 %
Divers + imprévus		238.000	10,5%
Total		2.216.000	100,0 %

(Les chiffres inscrits dans diverses parties du document de projet donnent des totaux différents quant aux contributions extérieures, même après correction des erreurs d'addition. Ces différences ne sont toutefois pas susceptibles d'influer sur l'évaluation à ce stade).

123- Les arrangements institutionnels

Le projet est placé sous la tutelle du Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat
Le projet est piloté par un Comité de Pilotage Départemental présidé par le Préfet et est mis en œuvre sous la responsabilité d'un comité de concertation au niveau national comprenant les bailleurs de fonds ainsi que les partenaires gouvernementaux concernés ainsi que des représentants de la municipalité et de la société civile de Diffa.

2- ETAT DES LIEUX DES REALISATIONS

2.1- Concernant le produit 1 « Les acteurs comprennent leur rôle et disposent des outils de planification et de programmation ».

- Le milieu a été effectivement structuré. Les CLD et CLQ existent et ont joué un rôle effectif durant notamment la phase de planification.
- Les structures municipales se mettent progressivement en place. Le conseil municipal fonctionne, certaines commissions municipales statutaires fonctionnent déjà (budget par exemple)
- Les diagnostics participatifs (expression et hiérarchisation des besoins) au niveau très local ont été menés à bien dans un cadre réel de concertation,
- Le plan de développement communal (PDC) a été finalisé à partir de ces diagnostics participatifs. Il sert effectivement de référence de base pour les décisions d'investissement de la commune et même d'autres projets intervenant dans la commune.
- les comités de gestion se mettent en place pour les différents investissements réalisés par la commune même s'il reste à observer dans la durée qu'ils jouent bien leur rôle.
- Des appuis matériels et logistiques ont été apportés aux acteurs institutionnels, notamment la commune elle-même en 2006 (ordinateurs, imprimantes, ... cf.rapport exécution 2006) et d'autres appuis de ce type ont été programmés en 2007.
- l'appui prévu au HCME pour la capitalisation et la diffusion des expériences acquises est concrétisé par une mission annuelle de supervision du Haut commissariat.

2.2- Concernant le produit 2 « renforcement des capacités des différents acteurs du développement local »

2.21- Les formations

- De nombreuses formations ont été organisées au profit de toutes les catégories d'acteurs (certes en premier lieu pour les élus locaux mais aussi pour les comités de gestion, les services techniques déconcentrés...);
Les bases de compétences ont été ainsi diffusées
- Les synergies avec les autres initiatives en matière de renforcement de capacités des acteurs locaux, notamment les élus locaux, sont depuis le début un souci constant du projet ; celui-ci fait au maximum appel aux compétences locales.
- L'équipe du projet développe cette composante dans le cadre d'une option de réponses aux demandes.

2.22- L'organisation des services communaux.

- L'appui à la maîtrise d'ouvrage communale suppose pour atteindre des résultats durables une organisation fonctionnelle, réaliste et efficace des services communaux. L'étude de référence a décrit la situation de départ. Les effectifs réduits du personnel de la commune et l'état des locaux administratifs municipaux sont des handicaps. Par contre, la

collaboration effective et compétente de divers STD et l'appui du PACURD permettent à la commune d'assumer ses responsabilités de maîtrise d'ouvrage dans plusieurs domaines.

- Le diagnostic SAFIC et l'évaluation 2007 de la commune par le PADL-Diffa ont déjà permis d'actualiser la situation et d'identifier les questions de base à résoudre.
- *L'avancement des analyses dans le cadre du SAFIC semble actuellement ralenti eu égard à la réalisation ou à la finalisation de certaines parties des études confiées à des experts nationaux et aux possibilités d'intervention du consultant international* ; dans ces conditions, l'ensemble de l'adaptation, de l'organisation et du renforcement de capacités des services communaux n'a pas été abordé directement.

2.3 – Concernant le produit 3 « Les instruments financiers » (hors micro-finances).

Manuels et conventions

Le manuel de procédure prévu a été réalisé et mis en service.

Le Code de financement a été élaboré, contrôlé par un juriste spécialisé et mis en application

Les conventions entre le PACURD et la Commune ainsi qu'entre le PACURD, le PADL et la Commune ont été rédigées et signées.

Le FDC

- La partie FDC (Fonds de Développement Communal) du FILD (Fonds d'Investissement Local de Développement) a été mise en œuvre le plus rapidement possible dans le cadre d'un programme d'investissements prioritaires (PIP, avec le souci d'obtenir un impact fort sur la sensibilisation des populations. La pertinence de ce programme prioritaire a été garantie par un lien strict avec le PDC.
- Les réalisations correspondantes à ce PIP ont été menées à bien. Cela a permis de tester et de démontrer :
 - * l'efficacité du circuit du Trésor (option de fond du projet) moyennant les précautions prises et les balises posées (notamment le versement direct des fonds au compte de la trésorerie régionale concernée sans passer par la Trésorerie Générale – avec l'accord formel de celle-ci).
 - * l'efficacité de la Maîtrise d'Ouvrage Communale avec l'appui et la participation active des services techniques déconcentrés (STD). Ce point est particulièrement positif même si la mise en œuvre concrète doit encore être soutenue, guidée, pour concerner tous les STD.
- De nouveaux investissements sont actuellement à l'étude selon le même processus
- Le FDC sera renforcé par l'affectation d'une partie du Fonds de Réserve si les recommandations du comité de pilotage du 19 février 2007 sont validées.
- Les synergies entre bailleurs et avec la commune dans le cadre du budget communal d'investissement se développent (cf. le budget 2007 avec la participation en ressources de la commune, du Pacurd, du PADL, ...).

Le FAIL et les projets d'intérêt collectif de la société civile

Cette deuxième partie du FILD correspond à l'une des deux finalités complémentaires du PACURD : renforcer la capacité d'initiatives de la société civile pour le développement local en cohérence et en articulation avec le renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la municipalité.

Le FAIL est ainsi un élément essentiel d'équilibre dans la perception du projet et de la commune par la population.

- Ce deuxième élément du FILD n'est pas encore vivant. Seuls le code de financement et la formation des formateurs ont été réalisés. Les CLD et les CLQ s'impatientent.
- Des aléas de gestion des ressources financières du projet ont en effet retardé la mise à disposition des fonds nécessaires à Diffa. Celle-ci vient d'être effectuée fin juillet 2007 et les actions (appels à projets, formations des associations, ONG locales, CLD, CLQ, accompagnement de ces acteurs dans la préparation des projets...) peuvent commencer.

2.4- Concernant le produit 4 « Capitalisation, suivi-évaluation et communication »

- Le suivi/évaluation est en cours de mise en place ; il utilise notamment le système MIS conçu par le FENU. Le processus de conception de la base de données communales (facteur de pérennité important) est actuellement suspendu sur instructions du FENU.
- Diverses études ont tout au long du processus du projet complété l'ensemble des données disponibles ; ce fut successivement l'étude sur la situation de référence de la commune de Diffa, puis les diagnostics participatifs au niveau des villages ou des quartiers, l'élaboration du PDC et enfin plus récemment les études menées dans le cadre de la mise en œuvre du SAFIC.
- Un travail assidu et volumineux de sensibilisation et d'information a été conduit par le projet en direction des populations mais aussi des autres acteurs du développement local et des responsables de développement au niveau national. On peut citer en particulier la caravane de sensibilisation, l'atelier de lancement du projet, la mise en place d'un dispositif d'accès Internet à haut débit (VSAT), la conception et la diffusion de dépliants, la publication d'articles de presse...
Tout cela représente un atout certain pour l'impact du projet.

2.5 Le volet complémentaire « micro-finances ».

Ce volet était initialement conçu dans un contexte où l'offre de services financiers pour les activités génératrices de revenus (AGR) était importante dans la région. Ce contexte ayant profondément changé (en relation avec les déboires des crédits aux productions agricoles et le retrait des principaux bailleurs), l'équipe du projet et le FENU Dakar ont conçu et proposé une refonte complète de ce volet avec notamment l'introduction d'une ligne de crédit en complément des actions de formation et d'études prévues dans le document de projet initial.

En outre, la refonte proposait une modification du produit 3 du projet principal en réduisant très sensiblement le fonds de réserve (3^e élément du FILD) pour contribuer notamment au financement de la ligne de crédit micro-finances.

Cette transformation a été discutée et approuvée par le comité de pilotage à Diffa en février 2007. Le comité de pilotage a en conséquence recommandé cette refonte. Un document de projet spécifique pour ce volet a été rédigé en ce sens en mars 2007.

Dès le début avril 2007, une convention signée entre la commune de Diffa et l'organisme de micro-crédit ASUSU a confié à ce dernier la gestion de la totalité de la ligne de crédit envisagée. Cette convention prévoit le versement à ASUSU à la signature (en avril 2007) de l'ensemble de la ligne de crédit. ASUSU a été choisi par le FENU dans la mesure où cet organisme avait déjà été retenu pour les actions de micro-crédit du PADL Nguigmi.

A ce jour, rien n'a été versé dans la mesure où les fonds correspondants à cette ligne de crédit n'ont pas été débloqués. ASUSU a toutefois mis en place ses structures à Diffa et commencé le travail de sensibilisation. Le travail des animatrices du Pacurd et le terreau constitué par la formation et la structuration dans le cadre de l'association MMD en matière d'épargne mutuelle facilitent grandement les avancées dans ce domaine.

ASUSU envisage mais n'a toutefois pas encore pris la décision de démarrer des opérations de micro-crédit sur ses propres fonds (hors ligne de crédit PACURD).

2.6- Un management rigoureux sur le terrain mais à rendre moins lourd aux niveaux centraux.

- Le PACURD dispose désormais à Diffa *d'une équipe aux compétences réelles et cohérentes* avec les missions du projet. Cette équipe travaille dans une ambiance porteuse où chacun s'exprime ; elle rend effective la démarche « faire faire » à partir des compétences locales. Informations, rapports, guides, outils sont régulièrement produits.

Cette équipe est sensiblement plus importante que celle qui était prévue à l'origine. Elle compte en effet en plus du coordonnateur, de l'ingénieur génie civil, du responsable administratif et financier et du VNU en charge du suivi-évaluation, un autre VNU en charge des questions de formation et de communication ainsi que deux animatrices.

- Un soin particulier est apporté au travail en *synergie avec les autres projets* en particulier au niveau local (PADL Diffa, PAC Diffa, PADL Nguigmi, diverses ONG dont Care International ...). La coordination avec d'autres programmes PNUD est aussi effective (cf. par exemple les programmes en matière d'Internet, les actions du FNUAP...).

Les concertations sont effectives mais moins approfondies avec les structures et projets nationaux publics ou ONG par exemple le PADDEN, ANYIA, les projets de développement urbain travaillant dans le domaine foncier, des schémas d'aménagement (cf. Dosso), divers partenariats de coopération décentralisée, ...).

- *Le circuit du Trésor a été mis en place avec succès in fine* ; les délais de mise à disposition des fonds au niveau du Niger à partir du moment où l'autorisation de virement est donnée depuis New York reste à déterminer ; surtout les délais de règlement des entreprises par la trésorerie régionale sont maintenant très rapide.

- Le gouvernement nigérien et la commune de Diffa ont *intégralement versé leurs contributions* respectives prévues pour toute la durée du projet.

- *L'organisation des instances du projet* comporte un comité de pilotage à Diffa présidé par le préfet et comprenant exclusivement des responsables locaux, plus un comité de concertation au niveau central comprenant les organismes de tutelle nigériens, le PNUD/FENU et le SCAC ainsi que la mairie de Diffa. La définition des questions à traiter au niveau de chacune de ces deux instances et de leurs pouvoirs respectifs a certes été effectuée dans le document de projet et dans les arrêtés de création de ces instances. L'expérience montre toutefois que des précisions indispensables n'ont pas été formulées notamment en cas

de modification substantielle du projet. Où se situe le pouvoir de proposition ? Où se situe le pouvoir de décision sachant qu'un projet est mis en œuvre dans le cadre d'une convention, donc d'un contrat qui ne peut être modifié que par accord formel entre les signataires ?

On peut noter que si le comité de pilotage et le comité de coordination se sont effectivement réunis régulièrement comme prévu, les comités de pilotage traitant de la programmation et de la budgétisation annuelle ne se sont pas tenus avec la participation des représentants de l'Etat et des bailleurs comme cela était prévu au Prodoc.

- **La répartition des pouvoirs entre** l'équipe du projet sur le terrain, l'équipe FENU de Niamey, l'équipe régionale FENU et le siège du FENU ne semble pas toujours bien claire pour chacun ; cette répartition ne paraît pas toujours favorable à des décisions rapides et adaptées aux contraintes du terrain.

Quelques exemples :

- * le processus SAFIC lancé puis au point mort
- * une contrepartie gouvernementale de 15.953.000 FCFA bloquée entièrement dans le Fonds de Réserve alors que le document de projet prévoit explicitement que cette contribution ne va qu'à hauteur de 9 millions dans ce fonds de réserve. Aucun niveau ne semble s'être aperçu de l'erreur.
- * des mises à disposition effective des ressources depuis New York dont le rythme n'est pas en relation avec la mise globale des fonds à disposition du FENU par les principaux bailleurs.
- * un processus de transformation du volet micro-finance et de la répartition des fonds du FILD non maîtrisé sur le plan décisionnel, contractuel et financier.

- **Le système de programmation** annuel ensuite réparti en programmes trimestriels. Ces programmes se réfèrent le plus étroitement possible au document de projet et aux plannings qui y sont présentés.

Un document de présentation du programme annuel donne le sens de cette programmation. Toutefois, les tableaux de programmation sont exprimés principalement sous la forme de budgets, de calendrier et de quelques indications quantitatives sur le nombre de cibles par exemple. Le PTA annuel présenté s'appuie certes sur le rapport narratif d'exécution de l'année précédente. En outre il comprend un rapport de présentation. Ce rapport fait explicitement référence aux activités prévues au prodoc. Les indications qu'il comporte sont inégalement précises quant aux objectifs précis fixés par activité. L'exemple du rapport de présentation du PTA 2007 illustre bien ce problème. Pour le produit 2, le rapport présente en détail les cibles de formation et les domaines concernés. Par contre, le rapport ne comporte pas d'indications sur les modalités d'organisation de ces formations. Pour le produit 3, le rapport n'apporte aucune précision autre que financière sur le travail à accomplir dans le cadre de la mise en place du FILD. Même remarque pour le produit 4. Les programmes et budgets trimestriels sont présentés en début de période et transmis à Niamey pour validation donnée avec des délais très variables. L'équipe sur place dispose d'avances de fonds régulièrement justifiées et réapprovisionnées pour les dépenses courantes de fonctionnement.

3- ANALYSE SELON LES CRITERES D'EVALUATION

3.1- Planification et rôle des acteurs

Les résultats déjà atteints (cf.2.1) satisfont notamment aux critères d'efficacité et de pertinence, mais aussi de cohérence en matière de développement local (grâce aux cadres de concertation, aux plans et documents de référence). Les structures en place, notamment les comités de gestion sont des facteurs certains de pérennité.

Cinq questionnements majeurs à ce stade

- 1) Comment parvenir au stade où les acteurs locaux *sauront se servir* du PDC, des études et des informations diverses qui l'étayent ? C'est une question d'impact en profondeur et de pérennité.
- 2) Comment organiser *l'actualisation périodique* du PDC et même des diagnostics participatifs qui en sont la base ? C'est aussi un facteur clef de la pérennité des outils mis en place.
- 3) Quel contenu concret au *rôle des CLD et CLQ* au-delà des diagnostics participatifs ?
 Quel dialogue et quelle complémentarité avec le conseil municipal ? La finalité du projet repose sur l'équilibre et la cohérence entre le renforcement de capacité de la commune et le renforcement de la capacité d'initiatives de la société civile. L'un des lieux importants d'expression de la population et en même temps de rencontre entre commune et société civile est justement le comité local. Une relance est indispensable.
- 4) L'ensemble des structures prévues (commissions spécialisées, comités techniques, comité d'évaluation des performances etc.) ont encore peu d'expérience. Comment accélérer leur activité et leur autonomie ?
- 5) Le non avancement actuel de l'étude SAFIC ne permet pas d'avancer sur le dossier important des finances locales qui constituait une préoccupation importante du projet. Quelle stratégie peut être adoptée pour parvenir à des résultats dans ce domaine dans la dernière phase du projet ? Sur la base de quelles informations ?

3.2- Le renforcement des compétences

Trois questionnements majeurs en matière de formation

- Comment parvenir à ce que les compétences transmises soient utilisées, que les savoirs dispensés soient appliqués ?
 A cet effet, comment notamment organiser et assurer le suivi et l'accompagnement post-formation, dans le cadre de la réalisation ?
- Le comité régional de concertation a-t-il des effets concrets sur la cohérence des formations organisées (notamment en matière de contenus, de complémentarités dans les publics visés...) ?

- Le projet dispose-t-il des instruments indispensables (cf. proposition de canevas en annexe) pour :
 - * aider au pilotage de la composante formation (connaissance de la situation et des besoins, sélection des demandes, organisation des formations ...)
 - * arbitrer entre les demandes (compte tenu des moyens disponibles)
 - * faciliter en concertation avec les autres projets et programmes, la mise en place des conditions de travail (par exemple en termes d'équipement, de réseaux d'information....) complémentaires avec les formations dispensées.

Ces questionnements touchent directement aux possibilités réelles d'impact en matière de renforcement de capacités ; le suivi est aussi un élément clef de l'efficacité et de l'efficience du projet pour cette composante.

Pour l'amélioration de l'organisation et de la fonctionnalité des services communaux

Les diagnostics réalisés dans le cadre du processus SAFIC aideront à voir clair ; toutefois ***il est nécessaire de mieux prendre en compte parmi les questions à résoudre les situations spécifiques de la commune de Diffa*** en matière d'organisation, d'exercice de la maîtrise d'ouvrage, d'outils administratifs et contractuels, de relations avec les entreprises et la société civile...

Parmi ces spécificités, on peut notamment souligner :

- * l'importance du recours aux STD et par conséquent des protocoles à conclure avec eux en référence au décret de 2003,
- * la nécessité, vu le faible développement des services techniques communaux, de recourir fréquemment à des contrats de concession ou à d'autres formes de gestion déléguée et donc de maîtriser la passation et le suivi de tels contrats,...

3.3- Les instruments financiers : Quelques principaux questionnements à ce stade

- La finalisation et la mise en place des *systèmes de gestion spécifiques à chaque infrastructure* réalisée par la commune. La création de comités de gestion ne suffit pas sans la mise en place des outils et de systèmes de suivi/accompagnement, la passation des conventions avec la commune ...
- ***Il est très important pour l'équilibre général et l'impact du projet que le FAIL atteigne pour fin 2007, les objectifs prévus initialement pour fin 2007*** à partir de projets mis en œuvre sur 2006 et 2007, tout en respectant :
 - * le souci de formation et d'accompagnement des groupements porteurs de projet
 - * la mise en place et le bon fonctionnement des comités communaux prévus
 - * qu'il s'agisse bien d'initiatives de la société civile
- L'intégration des investissements communaux dans un *schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme* pour la commune de Diffa ; ceci sera un élément déterminant de cohérence en matière de développement local.

La prise en compte dans ce schéma du soutien au développement des activités des différents groupes sociaux (jeunes, groupements féminins, structures collectives de producteurs,...).

Une expérience a été menée dans ce domaine à Dosso dont les enseignements seraient sans doute utiles à prendre en compte.

- La proposition de modification du fonds de réserve faite en même temps que la proposition relative au volet micro-finance n'a pas été validée formellement. Cela fait perdurer une zone d'incertitude préjudiciable à tous quant à la gestion et du FDC et du FAIL et du Fonds de réserve.
- La vision sur place du fonds de réserve semble avoir été limitée d'une part aux questions de bonus/malus (sujet pour lequel les procédures d'appréciation ne sont pas encore en place) d'autre part à l'entretien des infrastructures communales nouvelles.
En ce qui concerne le bonus/malus, notion qui ne peut être appliquée à l'échelle d'une seule commune bénéficiaire du FDC, la commune de Diffa a proposé comme mesure de substitution la conduite d'évaluation annuelles de performance pour améliorer ses propres performances. Une liste de critères a été proposée que le comité d'évaluation et d'arbitrage devra amender et valider pour application.
Pour l'entretien et la maintenance des infrastructures communales, il est utile de rappeler que le document de projet précise page 21 qu'il s'agit « des infrastructures de la Commune (à la fois celles qui ont été réalisées dans le cadre du projet et celles qui existaient auparavant) ». La question de l'entretien et de la maintenance des infrastructures déjà existantes ne semble pas avoir été encore étudiée.

Dans ces conditions, ce fonds de réserve est perçu comme ne pouvant être utilisé qu'en dernière année du projet. Cette vision erronée n'est pas favorable à l'efficacité et à l'efficacité dans la gestion des ressources du projet. Plus de 20 millions de FCFA disponibles sur les comptes du projet à la Trésorerie régionale sont ainsi inemployés depuis plusieurs mois.

Il est important de noter que la lecture du document de projet sur le FDR n'est pas simple. En effet, page 21, ce « prodoc » indique que « les contributions du Gouvernement et de la commune au FILD seront directement versées dans le FDR (voir tableau 4 et tableau 7). »

Le tableau 4 page 22 indique que la contribution du Gouvernement au FDR sera de 9.718.131 FCFA et que la contribution de la commune au FDR sera de 11.661.757 FCFA. La contribution totale du gouvernement au PACURD est par ailleurs prévue dans le document de projet pour un montant de 27.000 \$ US soit au taux de change retenu dans le prodoc pour 13.351.500 FCFA. De la même façon, la contribution de la commune est valorisée dans le prodoc à 41630 \$US soit 20.586.035 FCFA. Dans les deux cas, ces contributions ne concernent donc pas seulement le FILD.

Par contre le protocole d'accord entre le Gouvernement du Niger, le PNUD et le FENU relatif à la gestion du FILD-PACURD en date du 14/12/2005 dont la copie a été officiellement transmise au PNUD au Niger le 22/02/2006 fait état d'une contribution FENU réduite de 522.229 \$US à 502.229 \$US et par contre d'une contribution au FILD du Gouvernement de 29.543 \$US et de la commune de 59.086 \$US.

On retrouve ainsi dans le code de financement un FDR qui est estimé à 214.186 \$US soit 105.915.000 FC FA au taux de change du document de projet initial au lieu des 86.167.430 FCFA prévus dont 64.787.541 FCFA apportés par le FENU/MAE.

In fine, l'Etat a versé une contribution de 15.953.000 FCFA (en 2006) et la commune une contribution totale de 20.543.000 FCFA en deux fois (2006 et 2007).

Aucun de ces changements dans les chiffres n'a fait l'objet de commentaires et d'explications précises.

Ces contradictions entre les chiffres dans les différents documents qui font référence ne sont pas favorables à une gestion claire et efficiente par les différents partenaires concernés.

3.4- Capitalisation, information et communication

Plusieurs questions méritent l'attention à ce stade.

- **Comment aboutir à une base de données :**
 - * simple à utiliser par tous les acteurs (et pas seulement par des spécialistes)
 - * régulièrement alimentée pour rester opérationnelle (ce qui implique une participation de tous les acteurs dans la transmission des informations) ?

Ceci est un facteur clef de pertinence, d'efficacité et d'impact en matière d'information pour le développement local.
- **Quelles sont les informations disponibles encore insuffisantes** pour préparer, choisir et conduire les actions du développement local (initiatives municipales, projets de la société civile, interventions de bailleurs de fonds publics ou ONG ...) ? Quels travaux ciblés (études, ateliers,...) seraient en conséquence à envisager ?
Comment en ce sens, mieux faire l'inventaire des données existantes et l'appréciation de leur qualité, mieux organiser leur accessibilité pour tous ? Ceci est important à la fois pour l'efficacité du projet (éviter les doublons, les études mal ciblées...) mais aussi pour l'impact des études (assurer leur exploitabilité durable).
- **Comment prendre en compte l'importance, en parallèle** de l'informatique, de l'outil papier, des questions de traduction, de l'accompagnement nécessaire dans l'utilisation des informations disponibles ?
- **Quels objectifs à ce stade pour la communication ?**
La communication sur le projet a déjà été largement développée. L'équilibre, la cohérence, la pérennité des processus d'expression ne demandent-ils pas de passer à une nouvelle étape de communication ?
 - * sur l'action de la municipalité ?
 - * sur la vie de la commune et les initiatives de la société civile ?
 - * sur d'autres initiatives dans le pays ?
- **Comment développer les possibilités d'expression des habitants ?**
Une communication « participative ».

Très logiquement, jusque là la communication dans le projet a surtout été centrée sur l'explication du projet (son approche, ses réalisations, ses moyens...) et sur sa contribution au processus de décentralisation, à l'atteinte des OMD...

La finalité de développement local participatif du projet conduit maintenant tout naturellement à développer :

- * des processus d'expression des différents acteurs (CLD et CLQ, structures municipales, acteurs économiques, groupes de jeunes, associations diverses...-)
- * sur l'ensemble de leurs actions et de leurs initiatives (et pas seulement en relation avec les activités du PACURD).
- Cette même finalité incite à :
 - * ouvrir la commune et sa population sur les démarches similaires dans les autres régions du Niger voire même à l'extérieur du pays, à entendre les autres expériences même partielles... (par exemple l'élaboration et l'utilisation des PDC à Dosso ou Maradi, les formations pour les élus à Zinder, ...).

- * diffuser les pratiques et les initiatives de Diffa vers l'extérieur (les autres projets notamment).

3.5- Le volet micro-finances

Plusieurs problèmes sérieux semblent à résoudre pour ce volet micro-finances :

- cette modification substantielle du projet a été recommandée par le comité de pilotage du 19 février 2007 compte tenu de compléments ou améliorations à la proposition présentée par le spécialiste en micro-finances délégué par le FENU pour ce dossier. Il semble que cette question ait été discutée en comité de concertation au niveau national (comité où siègent les représentants des bailleurs de fonds) dans une réunion préalable le 25 janvier 2007. Cette réflexion n'a sans doute pas donné lieu à une décision vu que le compte-rendu de ce comité n'en fait pas mention. Ceci est par ailleurs cohérent avec le fait que, à cette date, la proposition de changements n'avait pas encore été finalisée ; en effet elle n'a été étudiée par l'équipe du projet que le 16 février 2007 et discutée par le comité de pilotage que le 19 février 2007.

Après cette date et sur la base du nouveau « prodoc » de la composante microfinances daté de mars 2007, une approbation formelle des bailleurs du projet pour contribuer à cette ligne de crédit n'a pas été demandée et n'a donc pas été formulée.

- en tout état de cause, il est indispensable que soit clarifié à quelles affectations chacun des bailleurs accepte que ses ressources soient utilisées.

- il semblerait qu'une partie des fonds pour abonder la ligne de crédit doive provenir de la réaffectation par le FENU du solde d'une ligne de crédit fermée sur un autre projet. Cette opération est-elle réellement possible et pour quel montant ? En quoi, s'agissant d'une ressource nouvelle non prévue dans le nouveau « prodoc » microfinances de mars 2007, cela modifierait-il le schéma de financement de la ligne de crédit micro-finances recommandée dans le cadre du PACURD ?

- Au cas où la ligne de crédit serait effectivement créée, est-il effectivement possible que les ressources correspondantes soient intégralement mobilisées en même temps comme le prévoit la convention signée avec ASUSU ? En outre s'agissant d'une convention Commune/ASUSU, a-t-on pensé à prendre en compte les délais successifs de mise à disposition des fonds des bailleurs au compte de la commune avant que celle-ci puisse virer ces fonds à ASUSU ?

3.6- Le management du projet : Questionnements afin d'aboutir plus sûrement aux objectifs en ce mi-parcours.

L'organisation institutionnelle présente certains avantages, en particulier une proximité et un engagement réel des parties prenantes dans le pilotage courant du projet. Elle pose par contre des problèmes dans la mesure où les questions de fond sur l'avancement, l'interprétation et l'ajustement du projet ne paraissent pas toujours faire l'objet de décisions tranchées (cf. l'exemple de la micro-finance ou encore l'affectation de la contribution gouvernementale au fonds de réserve). Les structures du niveau national ne se sentent pas très directement informées et impliquées.

- *Un système de programmation des actions du projet exprimé principalement en termes budgétaires par activité est-il performant ?*

Permet-il d'adapter l'action aux réalités du terrain ?

Ne conduit-il pas à constater les actions non réalisées (compte tenu de certaines contraintes techniques ou politiques) et les non-consommations de ressources correspondantes (qui sont reportées sur l'exercice suivant) sans pouvoir rapidement procéder en remplacement à la mise en œuvre anticipée d'autres actions prévues au projet.

Ne conduit-elle pas par ailleurs automatiquement à des crédits partiellement inutilisés ou à l'inverse à des actions partiellement non terminées du fait que les budgets alloués par activité ont été estimés avant étude préalable détaillée et devis précis de ces activités ? Il existe certes toujours des incertitudes mais l'étude des devis à l'avance permet d'identifier plus clairement les problèmes à résoudre, les décisions à prendre, le niveau réel des coûts même s'il est ensuite prudent de prévoir une marge de 10 % dans les prévisions budgétaires.

La principale difficulté vient en réalité des contraintes posées par le système de gestion annuelle du PNUD, le souci d'instruments de comparaison inter projets pour le FENU. Toutefois on ne peut oublier que la gestion d'un projet doit prioritairement s'adapter aux contraintes du terrain et non aux préoccupations des institutions qui les mettent en œuvre.

On peut aussi rappeler qu'une programmation pour être pleinement opérationnelle doit comporter des réponses aux 8 questions clefs auxquelles les responsables de la mise en œuvre sont tenus d'apporter des réponses concrètes lors de l'exécution pour chacun des objectifs retenus durant la période, activité par activité :

- 1- Quelles actions sont prévues ?
- 2- Où sont-elles à mener ?
- 3- Quand doivent-elles être menées ?
- 4- Combien d'actions seront menées ?
- 5- Quelles méthodes ont été choisies ?
- 6- Qui réalisera ces actions ?
- 7- Avec quelles collaborations ?
- 8- Avec quels moyens humains, matériels et financiers.

Si ce travail n'est pas fait lors de la programmation, il est inévitable que certaines difficultés n'aient pas été prévues et que les réalisations soient de ce fait retardées voire impossibles dans la période de programmation.

- *Quels éléments* aux différents niveaux « centraux » (Niamey, Dakar, New York) *expliquent la lenteur de certaines décisions* ayant entraîné en particulier :

- * un démarrage effectif seulement en octobre 2005 pour un projet approuvé et contractualisé entre février et mai 2005
- * des délais de mise à disposition des fonds FILD sur le terrain incohérents avec la nécessité d'agir en continu et de rattraper les retards de démarrage ; à ce sujet, l'application rigide du principe selon lequel on ne lance les nouveaux investissements communaux qu'en fonction de la clôture des dossiers des investissements précédents ne peut déboucher que sur des rythmes d'exécution très lents. En effet, on n'utilise pas les délais de finalisation et de décompte final des investissements en cours pour préparer les dossiers suivants. Dans ces conditions, il se passe inévitablement plusieurs mois entre la fin d'une série annuelle d'investissements et les investissements de l'année suivante.

Ce problème vécu par le PACURD n'est pas propre à ce projet mais commun à d'autres projets gérés par le PNUD/FENU.

- * des engagements sur le terrain en matière de micro-finances qui n'ont pu être tenus.

- L'ampleur de l'équipe appliquée sur une seule commune est susceptible de poser des problèmes en fin de projet, dans la mesure où cette équipe représente un poids relatif important par rapport aux services de la commune. Comment préparer la transition ?

Les missions d'appui du FENU et du HCME puis le comité de pilotage ont estimé nécessaire le renforcement et la diversification des compétences disponibles au sein de l'équipe du projet. S'il s'agit de répondre à des besoins en relation avec des fonctions permanentes (animation et formation) de la commune, il est important de savoir dès maintenant dans quel cadre institutionnel ces fonctions seront assumées ultérieurement. Dans le cadre d'un STD et lequel ? Comment ces postes seront financés ? Ou bien dans le cadre des services de la commune ? Leur budgétisation serait alors à prévoir sans tarder et leur recrutement serait à préparer, notamment si des formations complémentaires s'avéraient nécessaires.

Il s'agit d'analyser et de prendre des décisions sur ce sujet du management. Cela permettrait une amélioration sensible de l'effectivité, de l'efficacité et de l'impact du projet compte tenu notamment de la qualité et de la capacité de travail affectée à ce projet notamment au sein de l'équipe sur le terrain.

4- CONCLUSIONS

Un regard synthétique sur la mise en œuvre du Pacurd à mi-parcours fait nettement apparaître :

- **deux catégories d'actions dans chacune des composantes du projet qui supposent des démarches spécifiques dans le cadre de la dernière partie du projet :**

- 1) les actions déjà largement réalisées mais qui nécessitent de consolider et de pérenniser les acquis qu'elles représentent ;
- 2) les champs d'actions encore à explorer et à concrétiser dans l'un ou l'autre de ces quatre composantes.

- **les forces et les faiblesses du management du projet**

Pour les actions à pérenniser, les efforts d'approfondissement et de consolidation concernent le plus souvent l'actualisation des outils, l'apprentissage effectif de l'utilisation de ces outils par les acteurs locaux, l'exploitation des enseignements dans l'application des procédures.

Les champs à explorer concernent des éléments essentiels au regard de la finalité du projet. Ils constituent des conditions clefs et par conséquent des priorités fortes pour la programmation et l'affectation des moyens humains, matériels et financiers d'ici la fin du projet.

Ces champs sont *au nombre de quatre* :

- 1) l'organisation et l'adaptation des outils et méthodes des services communaux pour prendre réellement en charge la maîtrise d'ouvrage et la dynamisation du développement local
- 2) la mise en route effective du FAIL (deuxième volet du FILD) en appui aux initiatives de la société civile ; ceci correspond également au besoin d'élargir les formations en direction des

responsables des structures de la société civile notamment pour l'accès à l'information et à son utilisation, pour la préparation des micro-projets.

3) déboucher sur des solutions concrètes et réalistes en matière de micro-finances sachant que :

- * effectivement il n'existe plus d'offre importante dans la région dans ce domaine ,
- * une action en la matière doit être menée par des professionnels compétents,
- * les solutions proposées dans le nouveau prodoc de mars 2007 ne peuvent valablement être mises en œuvre tant qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une validation formelle par les différentes parties prenantes aux conventions régissant le projet sur la base d'indications précises et actualisées concernant le financement de la ligne de crédit, concernant les conséquences dans l'affectation des ressources des différents bailleurs, ...

4) passer d'une communication de sensibilisation à une communication participative qui donne la parole à tous les acteurs locaux.

Ces deux défis (consolider et aller au bout de la démarche du PACURD) peuvent être relevés compte tenu de la qualité des ressources humaines engagées dans le projet. A une condition toutefois, c'est d'évoluer dans le mode de management par :

- une clarification des rôles, des processus de décision, des circuits administratifs et financiers
- l'adoption d'outils de programmation qui reposent sur le suivi-évaluation et qui permettent un pilotage précis, réactif afin de valoriser au mieux les moyens disponibles, les opportunités, les compétences mobilisables.

5- PROPOSITIONS

Ces propositions découlent directement des observations, réflexions et questionnements qui ont été exposés précédemment. Elles sont donc présentées selon les trois axes retenus dans les conclusions :

- 1) Pour valoriser et pérenniser les acquis (des activités déjà très avancées ou menées à bien)
- 2) Pour aller au bout de la démarche du projet et en atteindre les objectifs finaux
- 3) Pour améliorer le management.

Une idée force soutient en particulier l'essentiel de ces propositions : assurer sans tarder ce qui correspond au deuxième aspect essentiel du projet à savoir « l'appui aux initiatives locales de la société civile » et « le travail en commun de la municipalité et de la société civile » pour animer et stimuler le développement local.

5.1- Pour valoriser et pérenniser les acquis

Trois propositions semblent prioritaires

1) Compléter et faciliter l'utilisation des données rassemblées et utilisées ainsi que des instruments de planification mis en place.

Cela pourrait notamment concerner :

- la réalisation d'un *schéma simplifié d'aménagement urbain* de la ville de Diffa (avec l'appui technique des services de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire) et sans se lancer dans un processus complexe.
- le rassemblement et la mise à disposition des relevés et représentations cartographiques même sommaires réalisés lors des diagnostics participatifs et de l'étude de référence de Diffa ainsi que la réalisation et la mise à jour régulière d'une visualisation cartographique simple des infrastructures, équipements et activités dans la commune.
- *l'actualisation périodique du PDC*

2) Piloter les réponses aux besoins de formation et consolider les résultats déjà obtenus.

Cela pourrait notamment prendre la forme de :

- l'établissement dans le cadre du comité régional de concertation **d'un instrument simple de suivi des formations organisées dans la zone** par les différents projets, services et ong en matière de décentralisation, de maîtrise d'ouvrage communale, de gestion des services d'intérêt collectif etc. L'instrument pourrait aussi utilement noter les outils (guides, imprimés,...) et équipements (par exemple informatiques ou de reproduction) qui ont été distribués en relation avec ces formations.

Cet instrument permettrait entre autres d'avoir une vision claire des catégories de personnes formées, des sujets traités, du niveau des compétences transmises, ... afin de permettre non seulement d'éviter les doublons mais aussi d'identifier les catégories d'acteurs non touchés, les compléments de formation à prévoir pour rendre le renforcement de capacités concrètement utilisable par les intéressés, de suivre l'évolution des impacts de toutes ces formations...

- **L'organisation au moins dans le cadre du projet, d'un système d'accompagnement et de suivi des formations** permettant en particulier :

- * d'apprécier le degré effectif de compréhension et d'appropriation des compétences nouvelles
- * d'observer la réalité des mises en pratiques et d'évaluer les obstacles à cette mise en pratique
- * d'assurer in situ les compléments de formation apparus nécessaires.
- * fournir les éléments pour l'organisation à un niveau plus collectif de compléments ou approfondissements de formation

3) Faciliter l'accès de tous les acteurs du développement local aux informations techniques, économiques, administratives...utiles pour la conception, la formulation ou la gestion de leurs initiatives.

Cela pourrait conduire par exemple à :

- l'organisation d'un **fonds de documentation communal** à partir des données disponibles dans les différents projets, dans les STD, dans les ONG et en relation avec les accès internet organisés tant au niveau de la municipalité que du lycée. Cela serait l'occasion notamment de faire le point et d'apprécier les possibilités d'utilisation des nombreuses études déjà sédimentées avant d'en relancer de nouvelles.
- l'organisation dans le cadre de ces accès internet (cyber municipal et cyber du lycée) **d'appuis-conseils pour l'utilisation de l'information** informatique ou papier, pour la recherche de compléments d'informations ...

5.2- Pour aller au bout de la démarche

Quatre propositions se dégagent en priorité.

1) Pour l'amélioration de l'organisation des services communaux :

- **relancer dans un délai rapproché le processus SAFIC** et le compléter pour mieux prendre en compte les spécificités de la situation de DIFFA ; il serait notamment important que les analyses et suggestions prennent en compte la caractéristique très limitée du personnel disponible pour les services techniques mais par contre de l'existence de STD compétents pouvant travailler pour la mairie dans le cadre de conventions ; de même la question des contrats de concession de service public avec certaines structures de la société civile mérite une attention particulière tant pour la conception et la rédaction des conventions que pour la formation des responsables de ces structures de la société civile et pour l'organisation du suivi d'exécution de ces conventions par la mairie.

- **organiser l'accompagnement des différents services** (par des outils appropriés, des formations spécifiques dispensées permettant une évolution cohérente de l'ensemble de

chaque service ciblé) ; déboucher ainsi sur une responsabilisation effective des services et des délégations appropriées de certains des pouvoirs par le maire.

2) Exécution accélérée et désormais prioritaire des actions pour la mise en œuvre du FAIL.

Cela concerne en particulier la diffusion des informations auprès de la société civile, l'organisation des formations, la mise en place d'un dispositif d'appuis à la formulation des projets par les groupements ...

Cela concerne également de vérifier que les ressources disponibles au niveau du compte du Trésorier régional de Diffa auprès de la BCEAO de Zinder suffisent pour atteindre les objectifs FAIL à fin 2007. Ces ressources sont globalement disponibles au niveau du projet. Il importe d'accélérer fortement les transferts vers la trésorerie régionale. Dans ces conditions, certes seule la demande éligible donnera effectivement lieu à décaissements mais il sera assuré que toute la demande éligible sera financée sans retards.

3) Clarifier et résoudre les questions concernant les modifications du FILD et le volet complémentaire micro-finances.

Le volet micro-finances et la répartition des ressources du FILD (par voie de conséquence pour l'organisation du financement de ce volet et pour diminuer le montant du fonds de réserve jugé trop important) ont fait l'objet de propositions de modifications substantielles.

Ces propositions qui n'ont jamais fait l'objet d'un examen formel des différents bailleurs extérieurs et nationaux ne peuvent être mises en œuvre sans avoir été examinées et validées par ces décideurs.

L'examen et les décisions auront à porter explicitement sur :

- la pertinence d'abonder une ligne de crédit spécifique pour la micro-finance
- le montant et l'origine des fonds au cas où la création de cette ligne de crédit serait approuvée
- l'engagement sur les délais de mise à disposition de ces fonds afin de fonder les engagements que le projet pourra prendre vis à vis de la commune et que la commune pourra en conséquence prendre vis à vis de la structure professionnelle retenue pour gérer la ligne de crédit.
- la révision éventuelle du montant et de l'affectation des ressources du fonds de réserve, en prenant en compte les diverses utilisations prévues pour ce fonds dans le document de projet (notamment outre le financement des bonus, le financement de l'entretien et de la maintenance des infrastructures de la Commune y compris celles qui existaient avant les financements FILD).

4) Concevoir, expérimenter et mettre en place des outils de communication et d'échanges à partir des acteurs locaux (site Internet communal, émission radio locale,...).

Prendre en compte à ce sujet comme pour l'accès à l'information par les « cyber » que les équipements informatiques de communication ont des coûts de fonctionnement – connexion internet, maintenance, climatisation... – qu'il convient de prévoir même s'ils sont provisoirement pris en charge par les projets. C'est une question de pérennité.

5. 3- Pour un management plus performant

La qualité confirmée des ressources humaines engagées dans le projet aux différents niveaux depuis le terrain jusqu'au siège du FENU donnera son plein effet s'il est entrepris sans tarder :

1- de vérifier en commun la juste compréhension du document de projet et des engagements pris en référence par les différents partenaires ; **de valider formellement s'il y a lieu certaines modifications** compte tenu de l'expérience depuis le démarrage du projet.

2- de préciser et d'actualiser si nécessaire la répartition des contributions des différents bailleurs selon les produits et activités du projet, selon la nature des dépenses.

3- d'aménager le système de programmation et de budgétisation du projet pour :

- faire apparaître nettement les objectifs à atteindre durant la période programmée par rapport aux objectifs finaux et compte tenu des résultats déjà enregistrés, les acteurs ciblés, les méthodes choisies, les collaborations requises, les moyens humains et matériels à mettre en œuvre, les moyens financiers nécessaires (sur la base de devis précis).
- faciliter les adaptations en cours d'année
- éviter les délais d'approbation des programmes aboutissant à des décalages systématiques entre la période couverte par le programme et la période effective disponible pour exécuter compte tenu des temps de présentation puis de validation du programme aux niveaux centraux

4- d'assurer que le retard de consommation des crédits ne soit pas aggravé par de longs délais de transferts des fonds qu'il s'agisse des ressources pour le FIELD utilisant le circuit du Trésor ou des ressources directement gérées par le projet.

A ce sujet, il serait particulièrement utile d'identifier avec précision les raisons des lenteurs constatées pour les fonds transférés par le circuit du Trésor. Cela supposera notamment de rassembler les données réelles concernant les dates de disponibilité des fonds à New York, les dates d'envoi des demandes de fonds (ou d'expression des besoins de fonds) par le terrain, par le FENU Niamey, les dates des ordres ou autorisations de transfert par New York puis aux différentes étapes jusqu'à l'arrivée sur le compte spécial de la Trésorerie régionale à Zinder. Cela permettra en particulier d'identifier à quel niveau et pour quelles raisons les retards apparaissent.

5- de préciser la répartition des pouvoirs de décision propres :

- a) à chaque niveau du PNUD/FENU (Siège, Equipe régionale Dakar, FENU et PNUD Niamey, équipe du projet à Diffa) concernant la direction et la gestion courante du projet, notamment en matière de conception, de formulation et d'ajustement de la programmation et des budgets, de gestion financière,
- b) du comité de pilotage et du comité national de coordination concernant les orientations et les ajustements du projet. L'expérience a montré que les textes existants ne sont pas suffisamment explicites en cas de modification substantielle du projet sur l'une ou l'autre de ses composantes. Le comité de pilotage recommande certaines modifications de fond. Mais les textes n'expliquent pas formellement si la décision peut être prise au niveau du comité de concertation. Tous les parties prenantes aux conventions régissant

le projet étant représentées dans ce comité, il semblerait juste que le pouvoir de décision soit situé à ce niveau sur la base de documents très explicites sur les considérants et les conséquences de la recommandation du comité de pilotage.

- c) des bailleurs de fonds et du gouvernement concernant les éventuels avenants au projet en cas de modifications substantielles des objectifs et des composantes ou de l'affectation des moyens du projet.

En ce sens, il serait important que soit respectée la mesure inscrite dans le document de projet initial qui prévoit que la réunion du comité de pilotage relative à la programmation annuelle et au budget correspondant se tienne avec la participation effective des représentants des différents partenaires nationaux et extérieurs. Cette mesure permettrait en effet de respecter le caractère novateur de la décentralisation du comité de pilotage mais aussi la nécessité de l'engagement et de l'aval des partenaires signataires du projet en cas de modification substantielle et plus largement de programme et de budget.

III- ENSEIGNEMENTS D'ENSEMBLE

LE MANAGEMENT DES PROJETS

Le management de ces deux projets fait ressortir plusieurs questions dont les solutions ne sont pas simples et méritent donc réflexion.

1) A propos du pilotage des projets.

S'agissant de projets d'appui à la décentralisation et au développement local, il est important de viser (comme dans le cas du Niger) un pilotage lui-même décentralisé. A condition toutefois que tous les acteurs impliqués soient représentés afin que le comité de pilotage dispose de la légitimité et des pouvoirs de décision appropriés.

La solution qui avait été prévue au Niger d'un comité annuel comprenant les acteurs locaux et les acteurs nationaux ainsi que les bailleurs de fonds peut constituer une solution si elle est effectivement appliquée et que la nature des décisions à prendre est bien maîtrisée.

Le second point en matière de pilotage qui ressort de l'expérience des deux projets concerne les informations fournies aux membres des comités de pilotage. Pour que ceux-ci puissent se prononcer sans ambiguïté, pour éviter les divergences d'interprétation dans le temps, il est important que les décisions proposées soient non seulement justifiées en elles-mêmes mais aussi que leurs conséquences induites soient clairement exposées. Lorsque par exemple, dans un budget constant, on renforce une ligne budgétaire pour faire face à certains besoins jugés importants, il convient d'explicitier aussi quelles autres actions seront en conséquence supprimées ou réduites.

2) A propos de l'après projet

Tout projet, même avec une prolongation d'un an ou deux, a une fin. Cela suppose que cette échéance soit préparée en temps opportun sachant que certaines dispositions peuvent demander des délais non négligeables.

Deux points méritent particulièrement l'attention à ce sujet :

- la redistribution des fonctions assumées provisoirement par le projet mais qui ont vocation à être assurées en permanence,
- l'affectation des équipements et matériels et la prise en charge des coûts de fonctionnement et de maintenance qui vont avec.

Les équipes mises en place dans chacun des deux projets sont à l'origine identiques bien que placées dans des contextes différents (une ou 21 communes). L'évolution dans le temps a renforcé la différence, l'équipe de Diffa ayant été complétée par trois VNU supplémentaires (au lieu et place des formateurs spécialisés hors équipe du projet qui étaient prévus dans le prodoc). Dans ces conditions, l'équipe renforcée du PACURD fait plus par elle-même et a moins recours au faire faire. Cela signifie que moins de compétences locales permanentes sont impliquées et préparées à poursuivre le travail au-delà du projet.

Toutefois le faire faire suppose une capacité de contrôle et parfois de formation des formateurs ou des cadres des structures à qui sont confiées les tâches. Dans quelle mesure une équipe réduite pour un champ diversifié de tâches est-elle à même d'assumer cette responsabilité et le suivi – évaluation des impacts effectifs ?

Au stade actuel, ces deux questions ne semblent pas avoir été précisément abordées ou bien n'ont pas encore reçu de solutions concrètes ni dans le cas de la Mauritanie ni dans le cas du Niger.

Les solutions à trouver dépendent à la fois des gouvernements, des communes concernées, du FENU, parfois d'autres bailleurs de fonds... Ces solutions peuvent en effet s'inscrire dans des dispositifs généraux d'appui aux communes touchant tous les projets d'appui en cours ou à venir.

Dans la perspective du moyen et du long terme, l'expérience des deux projets montre combien la question des STD est centrale face aux longs délais qui seront nécessaires avant que la plupart des communes disposent de services techniques et administratifs suffisamment étoffés et compétents. Les bases juridiques, les modalités contractuelles, l'organisation des concertations dans les relations entre les communes et les STD mériteraient une analyse comparée et la constitution de dossiers pour une réflexion en profondeur avec les gouvernements concernés.

QUELLE VALEUR AJOUTÉE EFFECTIVE POUR CES PROJETS VIA LE FENU ? QUELLE REPRODUCTIBILITÉ ?

Un projet (et une équipe) travaillant sur une seule ville n'est pas une solution durable. Inévitablement, le maire a tendance à considérer le projet comme « sa chose », l'équivalent des services qui lui font défaut. Dans ces conditions, il n'utilise pas l'opportunité de la présence provisoire de cette équipe pour constituer ou renforcer ses propres services.

En outre, le centrage sur une seule collectivité ne permet pas encore au projet en concertation avec les collectivités locales de traiter les questions d'intérêt intercommunal, de contribuer à mettre sur pied au niveau régional par exemple une offre durable de compétences en matière d'information, d'appui – conseil, de formation.

En d'autres termes, un centrage sur une commune permet certes une action intensive mais n'est justifiable que sur une période limitée (cf. le point précédent).

L'expérience de Mauritanie montre qu'il est particulièrement intéressant de faire avancer les relations commune et société civile. Tous les autres projets sont soit centrés sur les collectivités locales soit sur les acteurs de la société civile sans que l'articulation et la coopération entre ces deux catégories d'acteurs soient étudiée, soutenue, améliorée, organisée... De ce point de vue, entre projet bilatéral France (PADDEM), projets d'appuis à la maîtrise d'ouvrage pour les investissements (type Vaincre/AFD, ou PAC (Banque Mondiale), il y a un besoin important et bien défini pour contribuer en matière d'articulations des acteurs. Le besoin est de même type au Niger et ailleurs même si les données de projets en cours varient plus ou moins.

La question se pose également en matière d'appui à la déconcentration. Les projets les plus courants tentent au mieux de prendre en compte les appuis nécessaires pour l'évolution des services déconcentrés de l'administration territoriale (gouverneurs, préfets, contrôle de légalité ...) via des formations à l'appui – conseil, des équipements ...

Par contre, l'adaptation des Services Techniques Déconcentrés (STD) reste de fait marginale dans les préoccupations de la plupart des projets.

Par contre, l'approche développée dans les deux projets FENU accorde une place significative à l'implication des STD dans la maîtrise d'ouvrage communale, aux modalités contractuelles de cette implication, aux formations utiles pour cela... C'est donc aussi un plus pour ce type de projets.

Dans cette optique, il est important que les projets FENU, en pratique, privilégient ces dimensions et ne se laissent pas « tirer » vers le plus classique « appui aux communes » ni vers des renforcements des STD principalement en équipements.

La reproductibilité se pose désormais de plus en plus sous la forme de contributions les plus pertinentes possibles dans le cadre d'une démarche/programme (type Périclès en Mauritanie) définissant un cadre de cohérence dans lequel chaque projet s'inscrit en complémentarité pour une part de manière autonome et pour une part en contribuant à soutenir des services mutualisés (type CCC au Mali, Intercom en Mauritanie,...).

La question est alors de savoir dans quelle mesure le FENU est en mesure de s'inscrire dans cette démarche.

L'intérêt des actions via le système Nations Unies tient par ailleurs :

- à la présence d'équipes régionales de spécialistes dans certains domaines, notamment au titre de plusieurs institutions relevant du réseau (FENU, BIT, OMS, FAO etc.)
- aux possibilités de synergies directes entre plusieurs programmes PNUD (par exemple en Mauritanie entre l'appui aux micro-projets du PACA et le programme d'appui aux micro-entreprises, ou bien encore au Niger entre l'appui PACURD et les appuis PNUD pour l'accès Internet).
- au fait que le système des NU est durable ; il est donc intéressant d'y participer et de contribuer à le faire évoluer.

En ce sens, le prolongement voire l'extension de cette stratégie de contribution à des projets FENU en matière de gouvernance et de décentralisation trouverait sa pleine justification quand :

- *le projet FENU est un complément à d'autres projets « décentralisation/déconcentration » MAE et AFD comme en Mauritanie (et non pas une alternative) ;*
- *les apports complémentaires d'autres programmes du système NU(PNUD, BIT, PNUE,...) sont identifiés dès le début, constituent des engagements du partenaire PNUD,*
- *d'autres engagements du PNUD (par exemple dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté) n'interfèrent pas en matière de procédures et de ressources.*

RECAPITULATION DES PROPOSITIONS ET DES RESPONSABILITÉS DE LEUR MISE EN ŒUVRE.

Propositions	Responsabilités				
	Eq.pro	Fenu Rég./NY	Comm.	Gouvts	MaeDct Scac
PACA					
Actualiser et pérenniser les acquis PDC	X				
Compléter et finaliser l'étude SAFIC	X	X	X		
Inventaire des besoins (synthèse) de formations et évaluation des impacts	X		X	X	
Formation des formateurs					
Révision du FICA					
* révision du FdR	X		X	X	X
* Finalisation Modulateur de performance	X		X		
* Préciser la spécificité éligibilité FIL et FDC	X		X		
Rééquilibrer les actions au profit des acteurs de la société civile et compléter en direction des STD	X		X	X	X
Développer la fonction « accompagnement » des acteurs et l'organisation/formalisation des relations Communes/soc.Civ et Comm./STD	X		X	X	
<i>Management du projet</i>					
Améliorer le système de programmation	X	X			
Révision de l'organisation de l'équipe sur le terrain.	X	X	X	X	
PACURD					
Compléter, actualiser et faciliter l'utilisation PDC	X		X		
Mise en place d'un instrument de pilotage des formations	X		X	X	
Mise en place d'un système de suivi-accompagnement des formations	X		X		
Fonds de documentation communal et appuis conseils pour l'utilisation de l'information	X	X	X		
Relance et finalisation du processus SAFIC	X	X	X		
Mise en œuvre accélérée du FAIL	X		X		
Clarification des modifications FILD et de la composante micro-finances	X	X	X	X	X
Développement outils communications à partir des acteurs locaux	X		X		
<i>Management du projet</i>					
Clarification de la lecture et de la cohérence des documents de référence et les pouvoirs de décision par type de questions traitées.	X	X	X	X	X
Aménager le système de programmation	X	X	X		
Réduire les délais de transferts des ressources fin.	X	X	X	X	